ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВѢТЪ

ВЪ РОССІИ

въ первый вѣкъ его образованія и дѣятельности (30 марта 1801—1901 года).

Историко—юридическій очеркъ.

Ординарнаго Профессора Демидовскаго Юридическаго Лицея

В. Г. ЩЕГЛОВА.

Х

ЯРОСЛАВЛЬ

1903.

Печатано по опредѣленію Совѣта Демидовскаго Юридическаго Лицея.
Директоръ *С. Шпилевскій*

ОГЛАВЛЕНІЕ.

нихъ учебныхъ заведеній, пересмотрѣ законовъ о печати, составленіи устава объ общей воинской повинности. Общая характеристика дѣятельности государственнаго совѣта въ царствованіе Александра II.

Девятая глава.

Государственный Совѣтъ въ царствованіе Императора Александра III.

Общій характеръ царствованія и роль государственнаго совѣта въ государственномъ управленіи въ это время. Измѣненія въ составѣ и компетентности государственнаго совѣта. Дѣятельность совѣта въ осуществленіи началъ крестьянской реформы Александра II. Мѣропріятія относительно улучшенія всего быта крестьянскаго населенія. Преобразованіе мѣстнаго управленія въ связи съ мѣрами для поднятія матеріальнаго благосостоянія и государственнаго значенія рускаго дворянства. Законопроэктъ о земскихъ начальникахъ въ государственномъ совѣтѣ. Преобразованіе земскаго и городскаго самоуправленія. Мѣры для развитія народнаго и государственнаго хозяйства, народнаго просвѣщенія, гражданскихъ правоотношеній.

Десятая глава.

Государственный Совѣтъ въ царствованіе Импператора Николая II.

Измѣненіе въ составѣ компетентности государственаго совѣта Мѣры относительно развитія благосостоянія крестьянскаго дворянскаго сословія, народно-хозяйственной жизни и государственнаго хозяйства и народнаго просвѣщенія. Распространеніе дѣйствій судебныхъ уставовъ 1864 г. Отмѣна ссылки въ Сибирь и мѣры для развитія благостоянія ея населенія.

Учрежденіе Государственнаго Совѣта 1 марта 1901 года.

[illegible]

Десятая глава

[illegible]

[illegible] глава

[illegible]

Настоящая брошюра, посвященная столѣтнему юбилею русскаго государственнаго совѣта, въ то же время является дополненіемъ къ трудамъ автора объ этомъ высшемъ русскомъ учрежденіи: Государственный Совѣтъ въ Россіи (т. I, 1892,.) и Государственный Совѣтъ въ царствованіе Императора Александра I (т. II, вып. I, 1895 г.) Въ послѣдней книгѣ авторомъ были разработаны, между прочимъ, и архивные документы, которые относятся къ дѣятельности главнаго департамента въ составѣ государственнаго совѣта при Александрѣ I,— департамента законовъ. На очереди—изученіе и научная разработка еще болѣе многочисленныхъ архивныхъ документовъ, которые касаются дѣятельности остальныхъ департаментовъ—государственной экономіи, гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ и военнаго въ царствованіе Александра I. Авторъ давно уже работаетъ надъ многочисленными архивными матеріалами, которые отчасти напечатаны, хотя и не всюду въ полномъ видѣ, въ архивѣ государственнаго совѣта, издаваемомъ Калачевымъ, отчасти же продолжаютъ печататься и въ настоящее время въ государственной канцеляріи. Большое къ нимъ дополненіе представляетъ собою ея юбилейное изданіе: „Государственный совѣтъ", 1801—1901 г. Въ этой книгѣ на основаніи подлинныхъ архивныхъ данныхъ „данъ краткій очеркъ образованія и важнѣйшихъ событій въ жизни

государственнаго совѣта за сто лѣтъ его существованія". Въ сжатомъ изложеніи читатель знакомится съ исторіей образованія многихъ законодательныхъ актовъ въ теченіе всего прошлаго столѣтія, на сколько въ нихъ принималъ участіе государственный совѣтъ въ качествѣ законодательнаго учрежденія. Въ текстѣ помѣщены подлинныя разсужденія членовъ государственнаго совѣта по поводу того или другого вопроса, внесеннаго на его обсужденіе. Все оффиціальное юбилейное изданіе содержитъ много систематизированныхъ его авторомъ, драгоцѣнныхъ матеріаловъ относительно государственнаго управленія и участія въ немъ государственнаго совѣта въ продолженіе всего прошлаго столѣтія. Но вѣковая исторія самого государственнаго совѣта изложена по необходимости слишкомъ сжато. Обращается особенное вниманіе на измѣненія въ составѣ совѣта въ каждое изъ царствованій въ XIX вѣкѣ: Императора Александра I, Николая I, Александра II, Александра III и Николая II. При обозрѣніи дѣятельности государственнаго совѣта въ истекшее столѣтіе его существованія авторъ оффиціальнаго юбилейнаго изданія матеріаловъ останавливается главнымъ образомъ на важнѣйшихъ событіяхъ въ русской исторіи, на сколько они отразились въ дѣятельности государственнаго совѣта (отечественной войнѣ 1812 г. восшествіи на престолъ Николая I, изданіи при немъ полнаго собранія и свода законовъ, реформахъ Александра II—крестьянской, административной, судебной и др.). Авторъ удѣлилъ мало мѣста въ юбилейномъ изданіи обозрѣнію дѣятельности государственнаго совѣта въ царствованіе его основателя Императора Александра I, хотя въ первой четверти XIX ст. государственный совѣтъ много и съ большой энергіей потру-

дился съ явной и несомнѣнной пользою для благосостоянія всего русскаго населенія [1]).

Впрочемъ, авторъ юбилейнаго изданія матеріаловъ о государственномъ совѣтѣ и не задается цѣлью написать подробную исторію его дѣятельности въ теченіе всего вѣка, что „было бы исторіей русскаго законодательства въ теченіе всего XIX вѣка и должно составить предметъ особаго научнаго изслѣдованія.“ Уже напечатанные труды автора настоящей брошюры по исторіи образованія и дѣятельности русскаго государственнаго совѣта представляютъ собою начало этой исторіи законодательства. На различныхъ моментахъ въ вѣковой дѣятельности высшаго законодательнаго учрежденія въ Россіи отражаются разныя эпохи въ ея исторіи. Въ связи съ этими послѣдними находятся и учрежденія государственнаго совѣта, появившіяся въ теченіе XIX ст.: въ 1801, 1810 и 1842 г. Не останавливаясь долго на исторіи русскаго высшаго управленія въ XVIII ст., учрежденіи непремѣннаго совѣта (1801 г.) и образованіи государственнаго совѣта (1810 г.), разсмотрѣнныхъ обстоятельно въ цитированныхъ его трудахъ, авторъ въ настоящей своей брошюрѣ болѣе подробно занимается Учрежденіемъ государственнаго совѣта, изданномъ въ 1842 г., также какъ послѣдующими въ немъ измѣненіями, которыя вошли въ Учрежденіе 1901 г. [2]) Обозрѣніе дѣятельности государственнаго совѣта, начиная съ царствованія Николая I и оканчивая текущимъ царствованіемъ Императора Николая II, дается

---

[1]) См. мое сочиненіе: Государственный совѣтъ въ царствованіе Александра I (II т., I вып.),

[2]) См. статьи автора въ „Россіи“ („Государственный совѣтъ при Николаѣ I“, № 692, 30 марта 1901 г.) и „Сѣверномъ Краѣ“ (№№ 131, 133 и 134 за 1901 г.).

авторомъ по оффиціальному юбилейному изданію о государственномъ совѣтѣ, которое при всемъ высокимъ научномъ интересѣ заключающихся въ немъ матеріаловъ доступно лишь сравнительно небольшому количеству лицъ и учрежденій. Откладывая подробное изложеніе всей исторіи дѣятельности государственнаго совѣта при Александрѣ I до послѣдующихъ выпусковъ своего о немъ труда, авторъ останавливается теперь только на важнѣйшихъ ея актахъ, связанныхъ съ выдающимися событіями въ жизни русскаго общества въ XIX в. Въ заключеніе авторъ разсматриваетъ Учрежденіе государственнаго совѣта 1901 г., на основаніи котораго русскій государственный совѣтъ дѣйствуетъ въ настоящее время.

Своей настоящей юбилейной брошюрой. тѣсно связанной съ трудами автора о русскомъ государственномъ совѣтѣ, онъ желаетъ указать на всю важность образованія государственнаго совѣта въ XIX ст., какъ спеціально законодательнаго учрежденія въ Россіи, „принадлежащаго къ самому составу имперіи и предназначеннаго установить порядокъ и утвердить благосостояніе имперіи *на законѣ* [1]). Умеръ Александръ Первый, основатель государственнаго совѣта. Не стало и графа Сперанскаго, съ именемъ котораго неразрывно связано образованіе высшихъ русскихъ учрежденій съ государственнымъ совѣтомъ во главѣ. Въ теченіе XIX ст. появилось много новыхъ учрежденій въ области центральнаго управленія: произошли значительныя измѣненія въ образованныхъ въ его области учрежденіяхъ при Александрѣ I. Со времени основанія при

---

[1]) Слова Александра I въ рѣчи 1 января 1810 г. при открытіи государственнаго совѣта.

этомъ государѣ государственнаго совѣта Россія переживаетъ пятое царствованіе. Въ теченіе всего этого времени государственный совѣтъ, какъ постоянное „публичное установленіе“ для обезпеченія законности въ управленіи и „средоточія всѣхъ дѣлъ высшаго управленія“, преимущественно же какъ законодательное учрежденіе по своему назначенію и существу его организаціи и дѣятельности продолжаетъ стоять непоколебимо и твердо во главѣ высшаго русскаго государственнаго управленія. Въ началѣ второго столѣтія существованія русскаго государственнаго совѣта къ нему вполнѣ примѣнимы сказанныя на первыхъ порахъ его дѣятельности знаменательныя слова графа Сперанскаго, что „великія государства движутся установленіями, лица перемѣняются и умираютъ, а духъ установленій живетъ въ теченіе многихъ столѣтій и охраняетъ оныя“.

Ярославль
май 1903 года

Первая глава.

Высшее русское управленіе въ XVIII столѣтіи.

Мысль о празднованіи столѣтняго юбилея русскаго государственнаго совѣта въ 1901 году имѣла свое основаніе въ особомъ значеніи непремѣннаго совѣта, возникшаго сто лѣтъ тому назадъ (30 марта 1801 г.) въ царствованіе Александра I. Согласно съ общимъ характеромъ всѣхъ реформъ, предпринятыхъ въ высшемъ управленіи при этомъ государѣ, непремѣнный совѣтъ долженъ былъ служить къ обезпеченію законности въ государственномъ управленіи. Положимъ, обосновать его на идеѣ законности было еще цѣлью всей преобразовательной дѣятельности Петра I. Но въ теченіе всего XVIII ст. ея осуществленію препятствовали многочисленныя, неблагопріятныя обстоятельства во внутренней жизни русскаго государства. Отсутствіе опредѣленнаго порядка въ наслѣдованіи русскаго престола при частыхъ смѣнахъ на немъ государей въ связи съ борьбой за преобладаніе при дворѣ и въ управленіи русской и иноземной, особенно нѣмецкой партіи и другими причинами сильно тормозило необходимыя реформы въ русскомъ государственномъ управленіи, центральномъ и мѣстномъ. Лишь съ восшествіемъ на престолъ Екатерины II, много сдѣлавшей въ теченіе своего продолжительнаго царствованія для упорядоченія государственнаго управленія, идея законности нашла примѣненіе въ мѣстномъ управленіи (учр. о губерніяхъ 1775 г.), а затѣмъ была подготовлена почва для реформы въ томъ же направленіи и въ сферѣ высшаго русскаго управленія.

До Екатерины II здѣсь мы наблюдаемъ безпрерывную смѣну однихъ высшихъ учрежденій другими, обыкновенно однородныхъ и конкурирующихъ между собой изъ за преобладанія въ управленіи. Такъ рядомъ съ сенатомъ, остававшимся въ русскомъ управленіи со времени его основанія въ продолженіе всего XVIII ст., возникали такія разнообразныя по названію и значенію высшія учрежденія, какъ Верховный Тайный Совѣтъ при Екатеринѣ I. Кабинетъ въ царствованіе Анны Ивановны, Конференція при Елизаветѣ Петровнѣ и Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ въ царствованіе Екатерины II. Въ средѣ всѣхъ этихъ высшихъ учрежденій XVIII ст. сенатъ занимаетъ то или другое мѣсто, смотря потому, какую роль берутъ на себя другія, конкурирующія съ нимъ учрежденія. Почему сенатъ сохранилъ постоянное мѣсто въ государственномъ управленіи, оказался устойчивымъ въ то время, какъ другія, сродныя съ его функціями, высшія учрежденія исчезали одно за другимъ, этотъ важный вопросъ въ исторіи высшаго русскаго управленія въ XVIII ст. вообще и государственнаго совѣта въ особенности разсматривается всесторонне въ моемъ изслѣдованіи объ этомъ послѣднемъ русскомъ учрежденіи [1]).

Не входя въ подробности изложенія этого вопроса, позволимъ себѣ лишь указать на разнообразныя причины указаннаго явленія въ высшемъ русскомъ управленіи, съ которымъ связывалось смѣшеніе законодательства, управленія и суда въ разнообразныхъ высшихъ учрежденіяхъ XVIII ст., не исключая и самого сената. Во главѣ этихъ причинъ слѣдуетъ поставить сознаваемую въ XVIII ст. потребность въ высшемъ учрежденіи, которое могло бы завѣдывать важнѣйшими дѣлами управленія и, прежде всего, законодатель-

---

[1]) См. II томъ 1 вып. изслѣдованія о русскомъ государственномъ совѣтѣ введеніе.

ствомъ. Идея о такомъ учрежденіи съ спеціальнымъ значеніемъ законодательнаго и высшаго административнаго проходитъ красною нитью въ исторіи управленія въ XVIII ст., начиная съ Петра I и оканчивая царствованіемъ Екатерины II и Павла I. Въ этомъ отношеніи всѣ высшія учрежденія XVIII в. однородны: всѣ они вызываются къ жизни, главнымъ образомъ, потребностью въ высшемъ правительственномъ, преимущественно законодательномъ учрежденіи въ Россіи. Со всѣми ними немедленно вступаетъ въ молчаливую, но упорную борьбу сенатъ, отстаивавшій свое высшее, пріобрѣтенное при Петрѣ I правительственное значеніе.

Въ свою очередь, и каждое изъ вновь возникшихъ высшихъ учрежденій—Верховный Тайный Совѣтъ, Кабинетъ, Конференція и Совѣты при Екатеринѣ II и Павлѣ I—стремятся занять главное мѣсто въ высшемъ управленіи, отнимая его у сената. Какому изъ соперниковъ сената удавалось стать во главѣ управленія, скорѣе и успѣшнѣе захватить въ свои руки дѣла центральнаго управленія, предъ тѣмъ долженъ былъ склоняться сенатъ, невольно подчинявшійся своему болѣе могущественному сопернику. Такъ второстепенная роль сената въ управленіи XVIII ст. совпадаетъ съ сильнымъ правительственнымъ авторитетомъ въ управленіи Верховнаго Тайнаго Совѣта, отчасти же Кабинета и Конференціи во вторую половину царствованія Елизаветы Петровны. Наоборотъ, въ первую его половину сенатъ является съ первенствующей ролью въ высшемъ управленіи, которую придала ему дочь Петра I [1]).

Важное значеніе въ опредѣленіи взаимныхъ отношеній сената и всѣхъ остальныхъ высшихъ учрежденій въ XVIII ст. имѣетъ еще стремленіе русской аристократіи захватить въ свои руки все управленіе государствомъ. Особенно сильно

[1]) Ibidem, 4—29 стр.

это стремленіе выразилось послѣ смерти Петра I при Екатеринѣ I, когда надъ старо-боярской, родовитой партіей взяло верхъ въ государственномъ управленіи новое, худородное дворянство „табели о рангахъ", которое пріобрѣло себѣ вліяніе на управленіе вслѣдствіе несомнѣнныхъ заслугъ государству при Петрѣ I. Органомъ этой новой знати въ русскомъ обществѣ и управленіи явился Верховный Тайный Совѣтъ, въ которомъ сосредоточиваются всѣ государственныя дѣла. Вмѣстѣ съ тѣмъ отъ сената отнято названіе его „правительствующимъ", замѣненное „высокимъ". Верховный Тайный Совѣтъ присвоилъ себѣ право законодательства и исключительнаго вліянія на всю администрацію въ государствѣ. Свое политическое значеніе Верховный Тайный Совѣтъ сохранилъ въ кратковременное царствованіе Петра II, не смотря на паденіе всесильнаго князя Меньшикова, котораго замѣнили въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ родовитые князья Долгорукіе и Голицины. Раздоры въ средѣ правящей знати и еще болѣе надменное, гордое отношеніе верховниковъ къ среднему дворянству при всемъ сочувствіи послѣдняго ихъ плану объ ограниченіи самодержавной власти Анны Ивановны въ пользу аристократіи были причинами полной неудачи „затѣйки" верховниковъ, а затѣмъ паденія политическаго значенія и самого Верховнаго Тайнаго Совѣта. Но вмѣстѣ съ нимъ не исчезли претензіи русской аристократіи на привиллегированную роль въ государственномъ управленіи.

Представители служебной аристократіи изъ нѣмцевъ, ставшихъ всесильными при Аннѣ Ивановнѣ, избрали своимъ органомъ управленія Кабинетъ, дѣятельность котораго получила въ это время политическій характеръ. Нѣмецкая аристократическая партія господствуетъ въ Кабинетѣ и всемъ государственномъ управленіи въ царствованіе правительницы Анны Леопольдовны. „Высокій" сенатъ былъ впол-

нѣ подчиненъ Кабинету, котораго замѣнила въ высшемъ управленіи Конференція, учрежденіе тоже съ аристократическимъ составомъ и значительнымъ политическимъ вліяніемъ (съ 1757 г.). Аристократическія политическія тенденціи ожили въ началѣ царствованія Екатерины II, когда графъ Панинъ предложилъ въ „Уставѣ верховному правительству“ императрицѣ образовать особое „верховное мѣсто *лежислаціи* или законоданія“, которое Панинъ называетъ „Императорскимъ совѣтомъ“. Однако за этимъ названіемъ, указывающимъ на общую въ XVIII ст. потребность въ законодательномъ учрежденіи, скрывалось у графа Панина съ его единомышленниками изъ высшей, служебной знати твердое и рѣшительное намѣреніе добиться виднаго участія въ государственномъ управленіи вмѣстѣ съ ограниченіемъ власти императрицы. Отсылая читателя къ разбору проэкта графа Панина объ учрежденіи совѣта въ нашемъ сочиненіи [1]), мы указываемъ лишь на тотъ фактъ, что проэктъ Панина, сначала одобренный и принятый Екатериной II, потомъ былъ ею отвергнутъ, когда противники графа Панина раскрыли императрицѣ истинный его замыселъ. Въ тоже время Екатерина II поручаетъ (въ 1763 г.) фельдмаршалу Миниху составить проэктъ объ устройствѣ верховнаго управленія въ Россіи. Минихъ ставитъ во главѣ его совѣтъ, который долженъ былъ, по его мысли, наполнить пустоту между верховной властью и совѣтомъ. Это новое учрежденіе въ проэктѣ Миниха „облегчаетъ труды императрицы по управленію дѣлами имперіи“ и, значитъ, является чисто-монархическимъ, лишеннымъ политическаго характера, установленіемъ. Мысль Миниха о такомъ совѣтѣ, который руководился бы одними мудрыми рѣшеніями государыни, была осуществлена Екатериной II въ

([1] См. 58—72 стр.

1768 г., когда былъ образованъ Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ [1]).

На обѣ причины, обусловливающія собою отмѣченныя нами особенности въ исторіи высшаго русскаго управленія въ XVIII ст., указываетъ и авторъ юбилейнаго сочиненія о русскомъ государственномъ совѣтѣ [2]), хотя его замѣчанія по этому поводу довольно общаго характера и недостаточно объясняютъ дѣйствительное состояніе всего высшаго управленія и взаимныя отношенія высшихъ русскихъ учрежденій въ XVIII ст. Признавая возникновеніе мысли объ образованіи государственнаго совѣта задолго до XIX вѣка, авторъ сообщаетъ о попыткахъ ея осуществленія въ теченіе XVIII ст., при чемъ мало оттѣняетъ вліяніе аристократическихъ тенденцій на организацію, дѣятельность и взаимныя отношенія между Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ, Кабинетомъ, Конференціей и Совѣтомъ. Послѣдній при Петрѣ I, кромѣ высшаго административнаго учрежденія, былъ также и законодательнымъ. Неизвѣстно, какова была бы дальнѣйшая судьба сената, не остался бы онъ надолго въ русскомъ управленіи не только высшимъ административнымъ, но и законодательнымъ учрежденіемъ, если бы не произошли особыя обстоятельства по смерти Петра I, выдвинувшія на первый планъ въ управленіи аристократическій элементъ. Верховный Тайный Совѣтъ и Кабинетъ Министровъ—высшія учрежденія не только законодательныя, но вмѣстѣ съ тѣмъ и политическія. Оба они „присвоили себѣ скоро распорядительныя и наблюдательныя положенія“ не потому, что они стали „посредниками между Верховной властью и управленіемъ“, что могло бы повлечь за собою только сосредоточеніе въ этихъ учрежденіяхъ законодательства и высшей адми-

---

[1]) Ibidem, 23—25 и 75 стр.

[2]) См. введеніе, 1—111 стр.

нистраціи [1]), а въ силу аристократическаго ихъ состава и вліянія знати на весь ходъ государственнаго управленія. Поэтому-то, между прочимъ, уменьшилась власть и значеніе сената въ управленіи, на что указываетъ и авторъ юбилейнаго изданія. Его авторъ дѣлаетъ мимоходомъ замѣчаніе о Конференціи, придаетъ ей небольшое значеніе въ государственномъ управленіи въ царствованіе Елизаветы Петровны, до конца котораго сенатъ, по его словамъ, „дѣйствовалъ, какъ первое государственное мѣсто“.

Въ царствованіе Екатерины II еще съ большею очевидностью, продолжаетъ авторъ юбилейнаго изданія, выяснилось, что законодательное соображеніе государственныхъ нуждъ и интересовъ, принадлежа верховной власти, затруднено какъ множествомъ, такъ и необработанностью дѣлъ, подлежащихъ Высочайшему разсмотрѣнію и рѣшенію. Помимо сената, необходимо было особое учрежденіе, предназначенное для этого дѣла. Относительно организаціи этого учрежденія съ законодательными функціями мнѣнія раздѣлились, но только иначе, чѣмъ какъ говоритъ авторъ юбилейнаго изданія. Совѣту, какъ „частному государеву кабинету, негласному и неотвѣтственному“ противопоставлялся совѣтъ не только, какъ „открытое“, публичное установленіе съ точно опредѣленнымъ образомъ дѣятельности и отношеній къ другимъ высшимъ учрежденіямъ, особенно сенату. Дѣло шло на этотъ разъ, какъ мы видѣли, объ императорскомъ совѣтѣ, съ образованіемъ котораго соединялись опредѣленные политическіе планы у графа Панина и извѣстной части русской аристократіи. „Собранныя Императрицей мнѣнія“ отъ противниковъ проэкта Панина, конечно, были не въ

---

[1]) На такой мотивъ въ пользу необходимости образованія государственнаго совѣта въ Россіи указываетъ Минихъ, который былъ противъ всякихъ аристократическихъ стремленій Панина.

его пользу, указывали на неудобства и даже опасности „обязательнаго и государственнымъ закономъ установленнаго совѣта“. Именно эта опасность заключалась въ явномъ стремленіи автора проэкта ограничить власть Императрицы. Панинъ хотѣлъ достигнуть этого избраніемъ изъ среды знатнаго дворянства и имъ самимъ шести непремѣнныхъ членовъ совѣта, которые должны были оставаться несмѣняемыми и имѣли право законодательной инииціативы и собственнаго суда другъ надъ другомъ. Поэтому правъ былъ Вильбуа—наиболѣе прямой и рѣшительный противникъ проэкта Панина,—когда онъ замѣчалъ, что Панинъ подъ видомъ защиты монархіи тонкимъ образомъ склоняется къ аристократическому правленію: вліятельные члены совѣта могутъ съ теченіемъ времени подняться до значенія соправителей и воля императрицы будетъ связана избранными въ совѣтъ членами. Поэтому Екатерина и не рѣшилась учредить „обязательный совѣтъ“, которому она предпочла, образованный ею въ 1768 г. по случаю предстоящей войны съ Турціей, совѣтъ временный, негласный, въ родѣ частнаго кабинета, который такъ усердно рекомендовали Императрицѣ противники проэкта Панина.

Къ причинамъ, обусловливавшимъ отмѣченную нами неустойчивость и смѣну въ XVIII в. различныхъ высшихъ учрежденій однихъ другими, нужно отнести еще неопредѣленность во взглядахъ и фактическомъ значеніи личнаго и коллегіальнаго начала организаціи учрежденій. Введеніе Петромъ I коллегій въ русское управленіе не положило конецъ въ немъ господствовавшему въ Московской Руси началу личнаго порученія тѣхъ или другихъ дѣлъ разнымъ учрежденіямъ. Въ теченіе XVIII стол. мы наблюдаемъ полное смѣшеніе личнаго и коллегіальнаго принципа въ организаціи высшихъ учрежденій, указывающее на недостатокъ правильныхъ понятій о дѣйствительной роли того и другого начала въ

управленіи, необходимости пріуроченія учрежденій, организованныхъ только на личномъ началѣ болѣе къ одному ихъ роду, а коллегіальныхъ къ другому. Рядомъ съ коллегіальными учрежденіями со времени Петра возникаютъ постоянно органы управленія съ личной организаціей, вызываемые къ жизни безпрерывно растущими въ русскомъ обществѣ XVIII ст. новыми культурными потребностями. Неотложная нужда въ ихъ настоятельномъ удовлетвореніи заставляетъ русскихъ государей того вѣка создавать разныя должности, поручаемыя отдѣльнымъ лицамъ. Помимо того, въ самыхъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ XVIII ст. постепенно выдѣляются своимъ особеннымъ вліяніемъ на дѣла управленія отдѣльные ихъ члены, къ дѣятельности которыхъ всегда примѣшивались личные интересы. Такъ большую роль въ управленіи получилъ въ теченіе XVIII ст. генералъ-прокуроръ, на котораго Петръ I возложилъ въ сенатѣ обязанность сохраненія единства въ дѣятельности его и всей администраціи и уничтоженія въ ней произвола. Значеніе генералъ-прокурора въ сенатѣ и управленіи на столько придавало ему силу и вліяніе, что возстановленная въ началѣ управленія Анны Ивановны должность генерала-прокурора была, по предложенію членовъ кабинета, упразднена и снова возстановлена лишь въ концѣ того же царствованія въ „генеральныхъ собраніяхъ“ сената съ кабинетомъ. При Екатеринѣ II генералъ-прокуроръ получилъ такія чрезвычайныя полномочія въ сенатѣ и всемъ управленіи, что сдѣлался центромъ и главой всего центральнаго и мѣстнаго управленія: въ его рукахъ были сосредоточены самыя разнообразныя задачи государственнаго управленія. Большими правами обладалъ генералъ-прокуроръ и при Павлѣ I. Должность генералъ-прокурора была въ XVIII ст. въ Россіи учрежденіемъ съ министерскимъ характеромъ. Нужда въ развитіи такого рода учрежденія выразилась еще въ самостоятельномъ, со

времени Петра I и до Александра I положенія въ высшемъ управленіи трехъ коллегій—военной, адмиралтейской или морской и иностранной. Въ пору исключительнаго господства въ государствѣ Верховнаго Тайнаго Совѣта эти три первыя коллегіи существовали рядомъ съ нимъ въ качествѣ особыхъ вѣдомствъ, министерствъ, а ихъ президенты пользовались особыми правами въ самомъ совѣтѣ. Независимое положеніе сохраняютъ эти коллегіи и по отношенію къ Кабинету, а генералъ-директоры ихъ и въ немъ самомъ. Подчиненные въ концѣ царствованія Анны Ивановны и еще болѣе при Елизаветѣ Петровнѣ сенату, три первыхъ коллегіи въ царствованіе Екатерины II окончательно выдѣляются изъ сената и въ то время, какъ остальныя коллегіи постепенно закрываются, военная, морская и иностранная управляются на правахъ самостоятельныхъ частей управленія.

Въ теченіе первой половины XVIII ст. личное начало беретъ верхъ надъ коллегіальнымъ въ организаціи самихъ важнѣйшихъ коллегій съ политическимъ характеромъ—Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета.—Члены обоихъ этихъ учрежденій охраняли свою независимость отъ остальныхъ и стремились захватить въ свои руки самостоятельныя части управленія. Члены Совѣта и Кабинета не составляли истинной коллегіи, а были настоящими министрами. Соединеніе ихъ представляла и Конференція. Настоящей коллегіей оставался въ первую половину лишь одинъ сенатъ, да и то въ его средѣ по временамъ личное начало (генералъ-прокуроръ) брало верхъ надъ коллегіальнымъ. Тоже самое состояніе сената мы наблюдаемъ и при Екатеринѣ II, когда при всей коллегіальности рѣшеній сената онъ подчиняется генералъ-прокурору. Но, кромѣ него, отдѣльными частями управленія завѣдывали въ это царствованіе многія другія должностныя лица (генералъ-рекеймейстеръ, вице-канцлеръ, оберъ-прокуроръ, а также князь Безбородко, князь

Зубовъ, Потемкинъ и много другихъ). Личное начало совершенно парализуетъ коллегіальное при Павлѣ I, когда появились первыя министерства въ Россіи (министерство финансовъ, коммерціи), въ которыхъ однако были совершенно спутаны оба принципа организаціи учрежденій. Коллегіямъ предоставлены функціи единоличныхъ учрежденій, а на эти послѣднія возложены задачи, свойственныя коллегіямъ [1]).

Среди этого разнообразія безпрерывно смѣняющихся высшихъ учрежденій въ XVIII ст., неопредѣленности ихъ состава и путаницы, хаоса въ нихъ дѣлъ выдается, по своей устойчивости и постепенному развитію функцій управленія, одной за другой, сенатъ Петра Великаго. Положимъ, сенатъ постигла общая всѣмъ высшимъ учрежденіямъ XVIII в. судьба: его роль въ управленіи постоянно колебалась въ зависимости отъ общаго характера всего царствованія и особеннаго значенія тѣхъ или другихъ высшихъ учрежденій, которыя возникали и исчезали почти въ каждое изъ царствованій XVIII ст. Сенатъ также не избѣжалъ рѣзкихъ переходовъ отъ первенствующаго положенія въ управленіи, когда онъ носилъ соотвѣтствующее названіе „правительствующаго" къ роли второстепеннаго, подчиненнаго другому, высшему надъ нимъ учрежденію, оставляющему своему побѣжденному сопернику одинъ эпитетъ „высокаго". Тѣмъ не менѣе сенатъ никогда не забывалъ времени своего выдающагося значенія въ государственномъ управленіи—царствованія Петра I, когда онъ игралъ роль не только высшаго административнаго и судебнаго, но даже и законодательнаго учрежденія. Эта обширность власти сената, смѣшеніе въ его вѣдомствѣ разнообразныхъ по существу дѣлъ при Петрѣ I повредили его главному назначенію стать органомъ законности въ управленіи. Появленіе другихъ въ немъ уч-

---

1) Ibidem, 75—96 стр.

режденій должно было ослабить значеніе сената, отъ котораго постепенно отходятъ къ нимъ разныя задачи управленія. Не говоря уже о времени царствованія Петра I, когда образованныя послѣ сената коллегіи (въ 1718 г.) конкурировали съ ними въ дѣлахъ внутренняго управленія, съ появленіемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, а затѣмъ и Кабинета сенатъ потерялъ свои законодательныя и высшія, правительственныя права. Ему теперь остаются второстепенныя, административныя дѣла и рѣшеніе обыкновенныхъ судебныхъ случаевъ.

Сенатъ оживаетъ вновь съ паденіемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта при Аннѣ Ивановнѣ, когда изъ массы дѣлъ управленія, смѣшанныхъ до сихъ поръ въ разныхъ высшихъ учрежденіяхъ, начинаетъ выдѣляться и переходить къ сенату судебная функція. Поэтому-то возстанавливается должность генералъ-прокурора въ сенатѣ, упраздненная верховниками по смерти Петра I. Въ тоже время сенатъ вспоминаетъ и о своихъ законодательныхъ правахъ и предпринимаетъ нѣсколько важныхъ мѣръ законодательнаго характера. Но затѣмъ вслѣдствіе политическаго значенія Кабинета сенатъ отходитъ на задній планъ, хотя правительственное значеніе его не падаетъ до такой степени, какъ въ пору господства въ управленіи Верховнаго Тайнаго Совѣта. За сенатомъ въ царствованіе Анны Ивановны упрочивается роль высшаго судебнаго учрежденія въ имперіи. Она не отнимается отъ сената вполнѣ и въ кратковременное царствованіе Ивана Антоновича, когда сенатъ долженъ былъ признать верховный авторитетъ могущественнаго Кабинета. Въ первую половину царствованія Елизаветы Петровны власть сената развивается до небывалой даже при Петрѣ I высоты. Въ одно и тоже время сенатъ сдѣлался законодательнымъ, административнымъ и судебнымъ учрежденіемъ. Но особенно выдвигается участіе сената въ судебной функціи: не даромъ

„прежде бывшая сила и власть“ сената была возстановлена вслѣдствіе того обстоятельства, что „правосудіе весьма въ слабость пришло“. Первою обязанностью сената было „пещись о повсемѣстномъ возстановленіи надлежащаго порядка и правосудія“ въ имперіи. Судъ былъ предоставленъ сенату и съ возвышеніемъ Конференціи. На сенатъ, какъ высшій органъ правосудія и законности въ государственномъ управленіи, было обращено особенное вниманіе Петра II и Екатерины II. Наконецъ, и Павелъ I смотрѣлъ на сенатъ, какъ на высшее судебное учрежденіе въ государствѣ, по его словамъ, „единственно судебное мѣсто“, какимъ онъ и былъ главнымъ образомъ, въ царствованіе Павла I [1]).

Въ заключеніе этого краткаго очерка исторіи высшаго русскаго управленія въ XVIII ст. необходимо упомянуть объ образованіи Екатериной II особаго учрежденія для законодательныхъ дѣлъ — Совѣта при Высочайшемъ Дворѣ. Мы уже упоминали о планѣ графа Панина объ образованіи императорскаго совѣта, какъ и о запискѣ Миниха относительно учрежденія въ Россіи государственнаго совѣта. Екатерина II не согласилась на осуществленіе проэкта Панина, но идея Миниха о государственномъ совѣтѣ, какъ помощникѣ государынѣ въ ея трудахъ по управленію государствамъ, принята была императрицей. Екатерина, какъ извѣстно, создала Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ, чѣмъ удовлетворялась давно назрѣвшая, органическая потребность въ высшемъ правительственномъ учрежденіи съ законодательной функціей по преимуществу [2]). Этотъ совѣтъ и сталъ теперь „верховнымъ мѣстомъ лежислаціи или законоданія“. Хотя

---

[1]) 99—136 стр.,

[2]) 137—142 стр., Авторъ юбилейнаго изданія замѣчаетъ также, что Екатерина II собиралась возможно лучше обезпечить основательное и всестороннее обсужденіе законодательныхъ вопросовъ, и что совѣтъ сталъ совѣщательнымъ мѣстомъ по всѣмъ дѣламъ высшей политики и внутренняго государственнаго устройства и управленія (введеніе, III ст.).

въ немъ разсматриваются самыя разнообразныя дѣла, наблюдается даже полное смѣшеніе задачъ управленія, однако, несомнѣнно, что Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ явился въ высшемъ русскомъ управленіи первымъ учрежденіемъ съ правительственнымъ авторитетомъ, на который возлагается задача помогать государю въ обсужденіи и рѣшеніи важнѣйшихъ законодательныхъ вопросовъ. Съ значеніемъ такого законодательнаго учрежденія Екатерининскій совѣтъ является и въ царствованіе Павла I. Смѣшеніе функцій въ совѣтѣ, какъ и другихъ высшихъ учрежденіяхъ, увеличилось еще болѣе въ это царствованіе.

Тѣмъ не менѣе въ концѣ XVIII ст. обособленіе функцій управленія подвинулось на столько далеко въ высшемъ русскомъ управленіи, что для каждой изъ нихъ существовало свое спеціальное учрежденіе, предназначенное для той или другой задачи управленія: для законодательства—совѣтъ, судебныхъ дѣлъ—сенатъ, внутренняго управленія, главныхъ его отраслей—министерства. Кромѣ того, задачи администраціи вѣдаются особыми, отдѣльными лицами,—предвѣстниками министровъ Александра I. Къ его времени былъ разчищенъ путь для необходимыхъ реформъ въ высшемъ русскомъ управленіи, подготовлена для нихъ нужная почва и намѣчено самое направленіе, въ какомъ должны были совершиться всѣ эти реформы и въ томъ числѣ надлежащее образованіе русскаго государственнаго совѣта.

Вторая глава.

Государственный совѣтъ въ царствованіе Императора Александра I (организація совѣта въ 1801 и 1810 гг.).

Однимъ изъ первыхъ актовъ реформаторской дѣятельности Императора Александра I было образованіе (30 марта 1801 г.) непремѣннаго совѣта, которымъ былъ сдѣланъ первый шагъ къ упорядоченію всего высшаго управленія и

организаціи его на началѣ законности. Въ отличіе отъ Совѣта при Высочайшемъ Дворѣ, учрежденія, по словамъ указа 30 марта, „временнаго и рѣдко занимавшагося предметами существенными, „новый Совѣтъ названъ“ непремѣннымъ не въ лицахъ, его составляющихъ, но въ самомъ установленіи“. Этотъ совѣтъ долженъ былъ стать постояннымъ: онъ „учрежденъ при особѣ государя для разсужденія и уваженія дѣлъ государственныхъ“. Непремѣнному совѣту поручается одно „соображеніе“ важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ, ему по „Наказу Совѣту“ вручается законодательство, обсужденіе государственныхъ постановленій, основныхъ и обыкновенныхъ законовъ (коренныхъ или непремѣнныхъ и временныхъ законовъ). Наказъ прямо обозначаетъ назначеніе непремѣннаго совѣта: онъ „не долженъ никогда упускать изъ виду высшаго своего предустановленія, которое состоитъ въ томъ, чтобы постановить силу и блаженство имперіи россійской *на незыблемомъ основаніи закона*“. Наказъ еще болѣе оттѣняетъ законодательное значеніе Непремѣннаго Совѣта, когда онъ опредѣляетъ, что „поручаемое совѣту дѣло относится только къ части законодательной, исполнительная же предоставляется Сенату и мѣстамъ, ему подвластнымъ“. Наказъ перечисляетъ даже нѣкоторые предметы предстоящей законодательной дѣятельности совѣта, обращаетъ его вниманіе на положеніе и увеличеніе крестьянскаго сословія въ Россіи, гдѣ оно „источникъ силы и богатства государственнаго“, развитіе земледѣлія, промышленности и торговли, народное просвѣщеніе, внѣшнюю политику, какъ и на все внутреннее гражданское устройство. Совѣту, кромѣ обсужденія и рѣшенія обыкновенныхъ дѣлъ, входящихъ въ его компетентность, предоставлено наказомъ, если совѣтъ найдетъ нужнымъ привести въ ясность коренныя части государственнаго управленія, не прерывая прочихъ своихъ упражненій, представлять государю о составленіи особыхъ коммиссій“.

Въ этомъ правѣ Непремѣннаго Совѣта ходатайствовать предъ Верховной Властью объ образованіи особыхъ коммиссій по разнымъ, важнымъ вопросамъ государственнаго управленія авторъ юбилейнаго изданія видитъ предоставленіе Совѣту права законодательной инціативы [1]). Не говоря, однако, о невѣрномъ пониманіи авторомъ наказа Совѣту, который только можетъ представлять государю о составленіи особыхъ коммиссій, но не возбуждать вопроса о новыхъ законахъ въ русскомъ государствѣ, въ лицѣ самодержавнаго русскаго монарха сосредоточивается все государственное управленіе съ главнѣйшей его функціей—законодательствомъ. Русскому Государю принадлежитъ иниціатива всѣхъ законовъ и безъ его дозволенія высшему русскому законодательному учрежденію—государственному совѣту нельзя приступить къ обсужденію какого либо законопроэкта. Если же различнымъ высшимъ учрежденіямъ (напр., сенату, синоду, министрамъ и др.) принадлежитъ право возбуждать вопросы о новыхъ законахъ, то это право, называемое „оффиціальной иниціативой" закона, не составляетъ собственно иниціативы закона: отъ воли государя всегда зависитъ дать ходъ заявленію того или другого учрежденія о необходимости новаго закона или оставить его безъ всякихъ послѣдствій. Обозрѣніе дѣятельности непремѣннаго или, какъ называется онъ въ журналѣ перваго своего засѣданія по вопросу о присягѣ членовъ, государственнаго совѣта доказываетъ, что самъ онъ, твердо держась взгляда на законодательную свою роль въ управленіи, никогда не присвоивалъ себѣ иниціативы закона. Обыкновенно совѣтъ разсматривалъ и обсуждалъ законопроэкты, представляемые въ него по Высочайшему повелѣнію отдѣльными министрами, сенатомъ или синодомъ. Иногда же самъ государь предлагалъ совѣту обсуждать тотъ или другой законопроэктъ [2]).

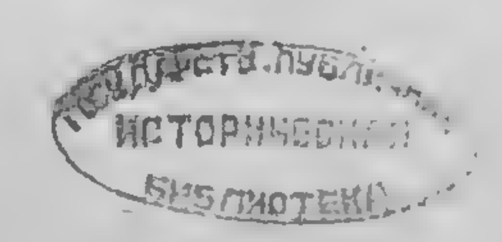
---

[1]) См. 5 стр. юбилейнаго изданія матеріаловъ о государственномъ совѣтѣ.
[2]) См. мое сочиненіе, II т., 1 вып., 219—220 стр.

Только однажды непремѣнный совѣтъ обратилъ вниманіе на упоминаемыя въ Наказѣ „коренныя государственныя постановленія“. Именно въ началѣ его дѣятельности въ средѣ членовъ совѣта появилась мысль о составленіи новаго государственнаго уложенія, въ которомъ были бы опредѣлены общія основанія государственнаго устройства, особенно же гражданскаго и уголовнаго судопроизводства. Графъ Завадовскій представилъ государю проэктъ „удобнѣйшаго составленія *общаго плана законовъ*“ и, съ его согласія, внесъ свой проэктъ въ совѣтъ, въ которомъ, однако онъ не получилъ дальнѣйшаго движенія. Этотъ фактъ доказываетъ, что непремѣнному совѣту въ лицѣ отдѣльныхъ его членовъ принадлежало, правда, важное право оффиціальнаго возбужденія законовъ, но никогда собственно инниціатива закона.

„Наказъ“ непремѣнному совѣту, вручая ему право участія въ инниціативѣ закона способомъ, свойственнымъ русскому государству, какъ неограниченной монархіи, предоставилъ Совѣту важное въ эпоху реформъ при Александрѣ I право содѣйствія государю въ его работахъ по преобразованію всего государственнаго управленія. Согласно своему „Наказу“, Совѣтъ долженъ былъ потребовать „послѣ устройства внутренняго своего порядка“ отъ всѣхъ учрежденій подробныя свѣдѣнія о состояніи всѣхъ частей управленія; на основаніи этихъ свѣдѣній совѣту предоставлялось „положить удобнѣйшія и легчайшія средства къ поправленію и довершенію всего управленія“. Иначе говоря, непремѣнному совѣту предоставлялась возможность принять участіе въ качествѣ законодательнаго учрежденія въ предстоящихъ реформахъ всего государственнаго управленія. Эта законодательная роль совѣта сохранена за нимъ во все время его существованія, не смотря на нѣкоторое недовѣріе къ нему и предубѣжденіе членовъ „неоффиціальнаго комитета“ [1]).

[1]) См. мое сочиненіе II т., 1 вып., 167—175 и 351 стр. (примѣч.).



Призванные молодымъ императоромъ къ великому дѣлу реформы русскаго управленія, эти члены (графъ Строгановъ, графъ Кочубей, Новосильцевъ, князь Чарторыйскій и др.), видѣли въ непремѣнномъ совѣтѣ учрежденіе, созданное старой консервативной партіей (Трощинскимъ), нерасположенной къ реформамъ. Поэтому члены коммиссіи не признавали за совѣтомъ характера публичнаго учрежденія и даже презрительно отзывались обо всей его дѣятельности, какъ это сдѣлалъ князь Чарторыйскій и даже самъ Сперанскій. На самомъ дѣлѣ, какъ показываетъ изученіе всѣхъ актовъ дѣятельности непремѣннаго совѣта, она сосредоточивалась въ области законодательства. Въ своей спеціальной работѣ о русскомъ государственномъ совѣтѣ мы подробно разсмотрѣли всю важную и обширную дѣятельность непремѣннаго совѣта въ области законодательства [1]). Итогомъ ея изученія былъ нашъ выводъ, что непремѣнный совѣтъ былъ законодательнымъ учрежденіемъ во все время своего существованія; въ его компетентность входили, помимо участія въ реформахъ (напр., сената), обсужденіе и рѣшеніе важныхъ и самыхъ разнообразныхъ предметовъ публичнаго и частнаго права. Правда, съ совѣтомъ конкурировали въ дѣлѣ законодательства комитетъ министровъ и сенатъ. Но у послѣдняго отнято было право законодательства еще въ 1803 г., когда сенатъ лишился предоставленнаго ему при преобразованіи (въ 1802 г.) права толкованія законовъ. Дѣятельность комитета министровъ въ сферѣ законодательства менѣе важна и обширна сравнительно съ непремѣннымъ совѣтомъ, который только одинъ имѣлъ право толкованія, дополненія и отмѣны законовъ. Комитетъ министровъ, ставшій законодательнымъ учрежденіемъ вслѣдствіе особенныхъ обстоятельствъ (въ 1805 и 1808 гг.), за-

---

[1]) Ibidem, 2 и 3 главы. Авторъ юбилейнаго изданія упоминаетъ лишь о нѣсколькихъ актахъ дѣятельности непремѣннаго совѣта: присоединеніи Грузіи къ Россіи, отношеніяхъ ея къ Англіи, о дѣлѣ о крестьянахъ—9—13 стр.

нимался единственно законодательствомъ по отдѣльнымъ предметамъ государственнаго управленія.

Непремѣнный совѣтъ стоялъ на высотѣ своего призванія, былъ настоящимъ законодательнымъ учрежденіемъ въ русскомъ управленіи. Основная, законодательная роль совѣта не измѣнялась случайнымъ внесеніемъ въ нее, по желанію государя, административныхъ и судебныхъ дѣлъ: изъ нихъ первыми завѣдывали въ первую эпоху реформъ министры, комитетъ министровъ и, отчасти, сенатъ. Послѣдній же являлся высшимъ судебнымъ учрежденіемъ въ государствѣ. Это смѣшеніе главныхъ функцій управленія въ высшихъ учрежденіяхъ первой эпохи реформъ при Александрѣ I не препятствовало спеціализаціи въ нихъ законодательства (въ непремѣнномъ совѣтѣ), администраціи (министерствахъ съ комитетомъ министровъ) и суда (въ сенатѣ).

Процессъ спеціализаціи функцій управленія закончился во вторую эпоху реформъ при Александрѣ I еще большимъ обособленіемъ каждой изъ нихъ въ отдѣльныхъ высшихъ учрежденіяхъ. Извѣстно, какими широкими планами задавался при реформахъ въ это время самъ государь вмѣстѣ съ дѣятельнымъ своимъ помощникомъ, графомъ Сперанскимъ.

Представленный имъ Александру Павловичу „Проэктъ уложенія государственныхъ законовъ“ имѣлъ своей цѣлью, по словамъ автора, „посредствомъ законовъ и установленій утвердить власть правительства на началахъ постоянныхъ и тѣмъ самымъ сообщить дѣйствію сей власти болѣе правильности, постоянства и истинной силы [1]). Общій предметъ преобразованія, заявляетъ Сперанскій въ самомъ „Проэктѣ“, состоитъ въ томъ, чтобы правленіе доселѣ самодержавное постановить и учредить на непремѣняемомъ законѣ. Отсюда необходимость установленій, дѣйствующихъ въ составленіи

---

[1]) См. пермское письмо Сперанскаго.

закона и его исполненія". Сперанскій отводитъ государственному совѣту первое мѣсто въ ряду высшихъ учрежденій, изъ которыхъ государственная дума занимается обсужденіемъ законовъ, сенатъ—судомъ, а министерство—управленіемъ. На совѣтъ возлагается объединеніе всего высшаго управленія и особенно содѣйствіе монарху въ предложеніи и утвержденіи закона: совѣтъ названъ въ „Проэктѣ" сословіемъ, „въ коемъ всѣ дѣйствія порядка законодательнаго, суднаго и исполнительнаго въ главныхъ ихъ основаніяхъ соединяются и чрезъ него восходятъ къ державной власти и отъ нея изливаются.

Посему всѣ законы, уставы и учрежденія въ первыхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ и потомъ дѣйствіемъ державной власти поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію въ порядкѣ законодательномъ, судномъ и исполнительномъ" [1]).

Въ коренныхъ законахъ, опредѣляющихъ всѣ существенныя части государственнаго устройства (права державной власти, законы, возникающіе изъ нихъ, и права подданныхъ) указаны составъ совѣта, компетентность каждаго изъ 4-хъ его департаментовъ и общаго собранія совѣта, какъ и форма постановленій, исходящихъ изъ совѣта (для новыхъ законовъ, уставовъ и учрежденій и ихъ дополненій форма манифестовъ съ вступительной формулой: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта, повелѣваемъ или учреждаемъ"; для объясненій же законовъ, уставовъ и учрежденій форма докладовъ государю, утверждающаго ихъ словами: быть по сему)".

---

[1]) Эта 1-я статья коренныхъ законовъ въ одной изъ черновыхъ редакцій „Проэкта" редактируется болѣе точнымъ и опредѣленнымъ образомъ. Въ порядкѣ государственныхъ установленій совѣтъ, сказано здѣсь, составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству соображаются и чрезъ него восходятъ къ Верховной Императорской Власти. (Юбил. изданіе, 16 стр.).

Намѣреніе Сперанскаго преобразовать русское управленіе по западно-европейскимъ, конституціоннымъ образцамъ не могло осуществиться вслѣдствіе колебаній и сомнѣній государя. Не теряя надежды на то, что со временемъ весь „Проэктъ" цѣликомъ получитъ свое примѣненіе, Сперанскій желалъ убѣдить Александра немедленно приступить къ реформамъ, начать ихъ съ государственнаго совѣта, какъ учрежденія, которое уже имѣлось въ Россіи. Въ представленной государю „Запискѣ о необходимости учрежденія государственнаго совѣта" Сперанскій доказываетъ, что невозможно оставаться въ управленіи такому „безгласному, произвольному и неопредѣленному" учрежденію, какимъ являлся непремѣнный совѣтъ. Онъ не можетъ стать истиннымъ законодательнымъ учрежденіемъ, какъ и комитетъ министровъ, „предустановленный для соображенія однѣхъ мѣръ исполнительныхъ". Сперанскій отступаетъ отъ своего „Проэкта", когда онъ называетъ въ „Запискѣ" совѣтъ не центральнымъ мѣстомъ *соединенія законовъ, администраціи и суда*", а „установленіемъ для *общаго соображенія* дѣлъ государственныхъ въ отношеніи ихъ къ *части законодательной*". Очевидно, что авторъ „Проэкта" рѣшился сдѣлать одинъ государственный совѣтъ средоточіемъ законодательства, которымъ по „Проэкту" являлась еще и государственная дума. Но и по „Запискѣ", какъ и „Проэкту", государственный совѣтъ долженъ былъ служить идеѣ законности, водворять въ управленіи „законъ твердый и постоянный", изгонять изъ него „произволъ и личное довѣріе, измѣняющееся по случаямъ и обстоятельствамъ". Государственный совѣтъ, какъ постоянное учрежденіе съ строго опредѣленной, законодательной функціей, долженъ устранить и безпорядокъ, смѣшеніе во всѣхъ частяхъ управленія.

Государственный совѣтъ былъ открытъ 1 января 1810 г. чѣмъ и закончилось образованіе въ Россіи этого учрежденія съ его законодательнымъ значеніемъ въ управленіи. Все

„Образованіе совѣта“ 1810 г. проникнуто такой идеей, на которую указалъ самъ Александръ Павловичъ въ рѣчи, произнесенной при открытіи государственнаго совѣта. Государь заявлялъ здѣсь о своемъ всегдашнемъ желаніи „утвердить благосостояніе имперіи на законѣ, а законъ неподвиженъ на постановленіяхъ. Бытіе вновь учреждаемаго для этой цѣли совѣта—средоточія всѣхъ дѣлъ высшаго управленія—станетъ на чредѣ установленій непремѣнныхъ и къ самому существу имперіи принадлежащихъ“. Его задачей будетъ „установить порядки и оградить имперію добрыми законами“. Манифестъ, изданный по поводу образованія совѣта, устанавливалъ органическую связь государственнаго совѣта 1810 г. съ прежними реформами въ русскомъ государственномъ управленіи. „Истинный разумъ всѣхъ усовершеній государственнаго устройства состоялъ въ Россіи, говорилось въ манифестѣ, до сихъ поръ въ томъ, чтобы по мѣрѣ просвѣщенія и расширенія общественныхъ дѣлъ учреждать постепенно образъ правленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона. Но законы гражданскіе, продолжалъ манифестъ, сколь бы они не были совершенны, безъ государственныхъ установленій не могутъ быть тверды. Въ числѣ сихъ установленій государственный совѣтъ издавна занималъ важное мѣсто. Въ началѣ своемъ онъ былъ временнымъ и преходящимъ, но при вступленіи Нашемъ на престолъ, наименовавъ его государственнымъ, Мы тогда же предназначали дать ему образованіе, свойственное публичнымъ установленіямъ“.

„Коренные законы“ совѣта въ его Образованіи 1810 г. придаютъ ему значеніе законосовѣщательнаго учрежденія, чрезъ который проходятъ и разсматриваются въ немъ всѣ проэкты законовъ, уставовъ и учрежденій. Совѣтъ названъ сословіемъ, въ коемъ соображаются всѣ части управленія въ ихъ отношеніи къ законодательству и чрезъ него восходятъ къ Верховной Императорской Власти. Совѣтъ состоитъ изъ

особъ, призываемыхъ въ оное сословіе Высочайшею довѣренностью и министровъ—его членовъ по своему званію. Предсѣдатель въ совѣтѣ—самъ государь или назначенное имъ особое лицо изъ среды членовъ совѣта. Въ совѣтѣ 4 департамента: 1) законовъ, 2) гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, 3) государственной экономіи и 4) департаментъ военныхъ дѣлъ. „Образованіе 1810 г." перечисляетъ дѣла, „поступающія предварительно на уваженіе (обсужденіе) государственнаго совѣта", значитъ, дѣла законодательнаго характера. Поэтому „во всѣхъ положеніяхъ департамента даже по дѣламъ частнымъ заключенія совѣта изображаются въ общемъ видѣ закона или учрежденія, дабы разрѣшеніемъ одного случая можно было объять всѣ другіе, съ нимъ однородные" (41 §). Во второй части „Образованія государственнаго совѣта 1810 г." содержатся всѣ постановленія относительно организаціи совѣта, его компетентности, образа засѣданій совѣта, производства въ нихъ дѣлъ, особеннаго порядка разсмотрѣнія законовъ, формы постановленій и установленій, принадлежащихъ къ совѣту: коммиссіи составленія законовъ, коммиссіи прошеній и государственной канцеляріи.

Образованіе 1810 г. во многомъ воспроизводитъ „Проэктъ" Сперанскаго относительно преобразованія высшихъ русскихъ учрежденій, хотя и съ нѣкоторыми измѣненіями, внесенными въ Образованіе изъ „Записки" Сперанскаго. Такимъ образомъ, все „Образованіе" 1810 г. выражаетъ главное стремленіе императора Александра I организовать всѣ русскія учрежденія „на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона". Это доказывается названіемъ всѣхъ опредѣленій въ „Образованіи" относительно устройства и функцій государственнаго совѣта коренными законами. На совѣтъ перенесена вся законодательная власть, которая въ „Проэктѣ" Сперанскаго была раздѣлена между государственной думой и совѣтомъ. „Образованіе" различаетъ между законами, уста-

вами и учрежденіями, которые разсматриваются въ совѣтѣ особеннымъ порядкомъ и издаются въ особой, торжественной формѣ манифестовъ, въ которые включена знаменательная формула: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта". Различіе между законами, съ одной стороны, уставами и учрежденіями съ другой указываетъ на попытку автора „Образованія" отдѣлить акты законодательной и исполнительной власти и тѣмъ положить твердую опору для сдерживанія произвола въ дѣятельности органовъ администраціи и обезпеченія законности въ управленіи. Всѣ эти постановленія имѣютъ своей задачей ввести путемъ дѣятельности государственнаго совѣта въ русское управленіе идею законности; многія изъ нихъ въ „Образованіи" совѣта намѣчаютъ и дальнѣйшій путь реформъ, согласный съ либеральными взглядами Александра I и Сперанскаго. Такъ II и III п. коренныхъ законовъ совѣта заключаютъ въ себѣ мысль о содѣйствіи съ его стороны Верховной власти въ предложеніи и санкціи закона [1]). На возможное дальнѣйшее развитіе права иниціативы закона въ государственномъ совѣтѣ указываетъ статья (195 §) „Образованія", въ силу которой въ учрежденную при совѣтѣ коммиссію прошеній могли подаваться частными лицами проэкты по разнымъ вопросамъ. Проэкты, признанные въ ней уважительными, отсылались по принадлежности министрамъ, (112 §), которые поручали ихъ разсмотрѣніе особымъ комитетамъ; заслуживающіе особеннаго уваженія, проэкты поступаютъ потомъ въ совѣтъ (113 §), который подвергаетъ ихъ обсужденію.

Въ своей работѣ о государственномъ совѣтѣ въ царствованіе Александра I мы отмѣтили всѣ другія черты „Образованія" 1810 г., внесенныя въ него изъ „Проэкта" Спе-

---

[1]) По „Проэкту" Сперанскаго предложеніе и утвержденіе закона предоставляется правительству, которому помогаетъ „предлагать законы съ зрѣлостью" государственный совѣтъ съ правильно организованнымъ устройствомъ.

ранскаго съ цѣлью сохранить въ организаціи государственнаго совѣта основную идею „Проэкта", чтобы „правленіе доселѣ самодержавное постановить и учредить на непремѣняемомъ законѣ". Для его образованія теперь назначается одинъ государственный совѣтъ, „бытіе котораго установляется, по Проэкту, не произволомъ, но коренным государственнымъ закономъ". Въ „Образованіи" 1810 г. идея объ ограниченіи власти русскаго государя государственнымъ совѣтомъ, помимо названія его „сословіемъ и публичнымъ установленіемъ" съ опредѣленнымъ коренными законами устройствомъ, выражена наиболѣе ясно въ формулѣ „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта, постановляемъ или учреждаемъ". Не входя здѣсь въ разборъ противоположнаго взгляда на значеніе этой формулы и всего „Образованія" 1810 г. [1]), мы ограничиваемся выводомъ, полученнымъ нами изъ разбора возраженій противъ защищаемаго нами положенія объ ограничительномъ характерѣ „Образованія" въ отдѣльныхъ его §§, которые внесены сюда изъ „Проэкта" Сперанскаго съ явнымъ намѣреніемъ продолжать намѣченныя реформы при возможности примѣнительно къ ихъ началу—„Образованію" совѣта 1810 г. Наша мысль о томъ, что Сперанскій связывалъ съ образованіемъ совѣта 1810 г. такое намѣреніе продолжать свои реформы въ духѣ идей своего „Проэкта", подтверждается также словами Сперанскаго въ его отчетѣ государственнаго совѣта за 1810 г. „Однимъ симъ учрежденіемъ (т. е. образованіемъ совѣта 1810 г.) сдѣланъ уже, говоритъ Сперанскій, безмѣрный шагъ отъ самовластія къ истиннымъ формамъ монархическимъ. Два года тому назадъ умы самые смѣлые едва представляли возможнымъ, чтобы русскій императоръ могъ съ приличіемъ сказать въ своемъ указѣ „внявъ мнѣнію совѣта": два года тому назадъ сіе показалось бы

[1]) См. 1 вып. II т. моего сочиненія, 473—488 стр.

оскорбленіемъ Величества. Слѣдовательно, пользу сего учрежденія должно измѣнять не столько по настоящему, сколько по будущему его дѣйствію. Тѣ, кои не знаютъ связи и истиннаго мѣста, какое совѣтъ занимаетъ въ намѣреніяхъ Вашихъ, не могутъ чувствовать его важности. Они ищутъ тамъ конца, гдѣ полагается еще только начало; они судятъ объ огромномъ зданіи по одному красугольному камню".

Конечно, измѣненія во взглядахъ самого государя Александра Павловича, которыя повели къ удаленію отъ Двора Сперанскаго и водворенію на его мѣстѣ до конца царствованія Александра I всесильнаго Аракчеева, должны были отразиться на всемъ ходѣ русскаго управленія, а также и въ дѣятельности государственнаго совѣта. Все, что намекало въ его „Образованіи" на прежніе планы Сперанскаго, сдѣлалось мертвой буквой, особенно въ пору наибольшаго развитія могущества Аракчеева. Потому вполнѣ понятно, что изъ двухъ главныхъ началъ, на которыхъ была основана организація государственнаго совѣта по его „Образованію" 1810 г. ограниченія власти русскаго государя и принципа самодержавной его власти — во вторую половину царствованія Александра I взялъ верхъ послѣдній. Фактически государственный совѣтъ сталъ въ это время только законосовѣщательнымъ учрежденіемъ, который лишается первоначальнаго значенія истинно публичнаго, законодательнаго учрежденія, пока наконецъ у совѣта не была отнята почти вся и самая законодательная власть комитетомъ министровъ и сильнѣйшимъ изъ нихъ Аракчеевымъ [1]).

---

[1]) Авторъ юбилейнаго изданія не придаетъ какого-либо значенія сличенію устройства совѣта по „Проэкту" Сперанскаго и „Образованію 1810 г., не затрагиваетъ вопроса объ ограничительномъ характерѣ совѣта и послѣ замѣчанія о смущеніи многихъ формулой: „внявъ мнѣнію" ограничивается воспроизведеніемъ мнѣнія проф. Коркунова объ ея формальномъ значеніи, которое опровергается нами на основаніи подробнаго изученія дѣятельности совѣта при Александрѣ I.

Организація государственнаго совѣта, данная ему въ 1810 г., оставалась во всю остальную половину царствованія Александра I за исключеніемъ отмѣченныхъ нами въ ней измѣненій, почти въ томъ же видѣ. Важнѣйшимъ дополненіемъ въ устройствѣ совѣта, имѣвшимъ, впрочемъ, временный характеръ, является образованіе въ немъ комитета предсѣдателей департаментовъ государственнаго совѣта; на этотъ комитетъ было возложено разсмотрѣніе окончательнаго образованія министерствъ. Онъ же обсуждалъ общее учрежденіе министерствъ и проэкты отдѣльныхъ министерствъ, проэктъ Сперанскаго о преобразованіи сената и многіе важные административные вопросы. Комитетъ предсѣдателей дѣйствовалъ въ 1810—1811 г.г. 19 января 1811 г. въ немъ были составлены правила, въ которыхъ устанавливался порядокъ обсужденія дѣлъ въ государственномъ совѣтѣ. Въ 1816 г. вмѣсто подлинныхъ журналовъ совѣта на Высочайшее усмотрѣніе стали представляться экстракты изъ нихъ (меморіи). Въ 1818 г. было постановлено, что „одинъ законъ долженъ быть всегда существеннымъ основаніемъ сужденій и заключеній совѣта",—который пользуется при нихъ свободой мнѣній, не удаляясь однако отъ существа дѣла.

Въ теченіе второй половины царствованія Александра I въ организаціи совѣта были вводимы, по различнымъ обстоятельствамъ, временныя правила о соединеніи различныхъ департаментовъ или о временной передачѣ дѣла изъ одного департамента въ другой. Такъ въ 1812 г. соединеннымъ департаментамъ законовъ и государственной экономіи были предоставлены особыя полномочія относительно необходимыхъ финансовыхъ мѣръ и расходованія государственныхъ доходовъ въ случаяхъ, нетерпящихъ отлагательства. Въ 1814—1815 г. совѣтъ былъ уполномоченъ, по случаю отъѣзда государя изъ столицы, приводить въ дѣйствіе свои рѣшенія по цѣлому ряду дѣлъ. Въ 1816—1817 г. комиссіи прошеній предоставлено

право вносить всѣ дѣла, поступающія на ея разсмотрѣніе, не ожидая Высочайшихъ повелѣній, прямо отъ себя съ своими заключеніями на окончательное разрѣшеніе въ государственный совѣтъ, сенатъ и комитетъ министровъ. Въ 1813 г. въ совѣтъ были переведены изъ него разныя судебныя дѣла въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, куда стали поступать потомъ изъ департамента законовъ, даже законодательныя дѣла. Всѣ подобнаго рода дополненія къ организаціи совѣта должны были измѣнять коренное, законодательное его назначеніе въ государственномъ управленіи и вносить путаницу въ разсмотрѣніе дѣлъ въ самихъ департаментахъ государственнаго совѣта.

Третья глава.

Дѣятельность государственнаго совѣта съ 1810—1825 г.

Дѣятельность государственнаго совѣта (съ 1810 г. по 1825 г.) отличается въ первые годы—1810—1814 г.—живымъ, энергичнымъ характеромъ, но затѣмъ въ силу цѣлаго ряда обстоятельствъ (разочарованія государя въ своихъ либеральныхъ взглядахъ, удаленія Сперанскаго и др.) совѣтъ постепенно утрачиваетъ свою самостоятельность въ дѣлѣ законодательства. Въ него начинаетъ поступать много административныхъ и даже судебныхъ дѣлъ: впрочемъ, дѣлами внутренняго управленія и безъ того должны были заниматься всѣ департаменты совѣта, за исключеніемъ департамента законовъ. Разсматривая дѣятельность этого важнѣйшаго въ составѣ совѣта департамента, мы находимъ въ ней ясныя черты трудовъ совѣта, какъ истиннаго законодательнаго учрежденія. Государственному совѣту въ департаментѣ законовъ принадлежитъ право толкованія законовъ, уставовъ и учрежденій, дополненія, изъясненія смысла и условій примѣненія законовъ. Совѣтъ проводилъ въ своей дѣятельности основной

взглядъ на законъ, какъ высшее выраженіе воли государя, облеченное въ формы, установленныя „Образованіемъ“ 1810 г. (манифеста и мнѣній государственнаго совѣта). Законодательная дѣятельность совѣта касается самыхъ разнообразныхъ предметовъ, какъ въ области публичнаго, такъ и частнаго права, уголовнаго и процессуальнаго права. Не вдаваясь въ подробности [1]), мы можемъ здѣсь отмѣтить связь дѣятельности государственнаго совѣта 1810 г. съ работами по разнымъ аналогичнымъ вопросамъ непремѣннаго совѣта. Такъ совѣтъ 1810 г. продолжалъ дѣло преобразованія разныхъ учрежденій (сената и общихъ губернскихъ учрежденій), которое было предпринято непремѣннымъ совѣтомъ. Продолжается работа государственнаго совѣта надъ вопросами о государственной службѣ, правахъ разныхъ сословій. Только совѣтъ 1801 г. подъ давленіемъ реакціоннаго движенія въ европейскомъ обществѣ въ первой четверти XIX ст. высказался по вопросу о прекращеніи продажи людей безъ земли, рѣшенномъ непремѣннымъ совѣтомъ въ положительномъ смыслѣ, въ рѣзкомъ, реакціонномъ духѣ. По другимъ вопросамъ публичнаго права (финансовъ, государственнаго хозяйства, организаціи арміи и флота, торговли, промышленности, земледѣлія, народнаго продовольствія и образованія и путей сообщенія) дѣятельность совѣта 1810 г. была не менѣе прогрессивной, какъ и работы непремѣннаго совѣта въ той же области. Государственный совѣтъ стремился къ развитію частной инициативы въ экономической жизни, за исключеніемъ казеннаго хозяйства, уравненію отправленія всякаго рода повинностей и уплаты податей разными сословіями, развитію торговли и промышленности, улучшенію земледѣльческой культуры, обезпеченію народнаго продовольствія, распространенію образованія во всей странѣ и развитію путей сообщенія.—Государственный

---

[1]) См. 5-ю главу 2 вып. II т. моего сочиненія.

совѣтъ ставилъ своей главной задачей въ сферѣ частнаго права сохраненіе выработавшихся исторически взглядовъ на основы семьи и исправленіе разныхъ ненормальныхъ въ ней отношеній. Совѣтъ такъ же развиваетъ далѣе общіе принципы русскаго имущественнаго и наслѣдственнаго права.

Въ первые годы своей дѣятельности (1810—1816 г.) департаментъ законовъ посвятилъ много времени обсужденію проэктовъ гражданскаго, уголовнаго и торговаго уложенія и устава гражданскаго судопроизводства, внесенныхъ въ совѣтъ самимъ государемъ. Александръ Павловичъ придавалъ большое значеніе разсмотрѣнію этихъ проэктовъ, которое должно было обезпечить осуществленіе завѣтной цѣли всей дѣятельности государя—примѣненіе идеи законности въ русскомъ управленіи. Однако, дѣло это затормозилось по недостатку систематическаго свода дѣйствующихъ въ Россіи законовъ, появившагося въ послѣдующее царствованіе. Кромѣ того, къ концу царствованія Александръ Павловичъ ослабѣлъ къ этому законодательному дѣлу, которое не могло успѣшно быть окончено еще вслѣдствіе вражды нѣкоторыхъ членовъ совѣта къ автору проэктовъ (Сперанскому) и несомнѣннаго ихъ французскаго происхожденія. Наконецъ, государственный совѣтъ прилагалъ большія усилія къ тому, чтобы установить правильный и однообразный порядокъ отправленія правосудія во всемъ государствѣ, который долженъ былъ обезпечить отдѣльнымъ гражданамъ и цѣлымъ сословіямъ ихъ личные и имущественные интересы. По отношенію къ уголовнымъ преступленіямъ законодательная дѣятельность государственнаго совѣта отличается мягкимъ, гуманнымъ характеромъ.—

Изъ другихъ актовъ дѣятельности государственнаго совѣта, о многочисленности и важности которыхъ говорятъ нѣсколько напечатанныхъ Калачевымъ томовъ „Архива государственнаго совѣта“, авторъ юбилейнаго изданія останавливается на постановленіи чрезвычайнаго собранія соединен-

наго присутствія членовъ всѣхъ департаментовъ Государственнаго Совѣта, Святѣйшаго Синода и Правительствующаго Сената. Это необычайное собраніе высшихъ учрежденій имперіи во главѣ съ совѣтомъ состоялось по случаю полученія подписаннаго императоромъ Александромъ въ Парижѣ (8 мая 1814 г.) манифеста о прекращеніи войны съ Франціей и о водвореніи всеобщаго мира въ Европѣ. Въ этомъ общемъ, чрезвычайномъ собраніи, единственномъ въ теченіе столѣтняго существованія государственнаго совѣта, „Синодъ, Совѣтъ и Сенатъ постановили: принести Государю Императору отъ лица торжествующей Россіи поздравленіе и благодарность за всѣ его великіе труды, приложить къ Его имени титулъ Благословеннаго съ начертаніемъ его на особо воздвигнутомъ въ Петербургѣ памятникѣ. Императоръ Александръ не согласился, однако, на принятіе титула и сооруженіе памятника. „Да соорудится мнѣ памятникъ въ сердцахъ вашихъ, отвѣчалъ государь, на ходатайство Синода, Совѣта и Сената, какъ оный сооруженъ въ чувствахъ моихъ къ Вамъ. Да благословитъ меня въ сердцахъ своихъ народъ мой, какъ Я его благословляю въ моемъ сердцѣ“ [1]).

Слѣдующее дѣло, на которомъ останавливается авторъ юбилейнаго изданія,—дѣло о преданіи суду государственнаго совѣта его члена, военнаго министра, князя Горчакова, обвиненнаго въ нанесеніи убытковъ казнѣ невыгодными поставками. Обвиняемый умеръ вскорѣ послѣ начала дѣла (въ 1817 г), но судъ надъ нимъ продолжался еще цѣлый годъ, и дѣло было оставлено безъ послѣдствій за смертью Горчакова [2]). Это былъ единственный случай при Александрѣ I привлеченія министра къ отвѣтственности за его дѣятельность предъ государственнымъ совѣтомъ, когда онъ выступилъ въ несвойственной ему, какъ законодательному учрежденію, роли Верховнаго Суда.

[1]—[2]) Стр. 27—29.

Третье и послѣднее дѣло, привлекшее вниманіе автора юбилейнаго изданія, интересно какъ по оживленнымъ и необычнымъ въ государственномъ совѣтѣ преніямъ въ концѣ царствованія Александра I (въ 1821 г.), такъ еще болѣе по рескрипту государя совѣту, въ которомъ выражалось неудовольствіе императора по поводу способа разсмотрѣнія всего дѣла. Оно заключалось въ проэктѣ министра финансовъ, графа Гурьева, въ видахъ увеличенія государственныхъ доходовъ обложить налогомъ всякія наслѣдства, ввести гербовую бумагу высшей цѣнности, распространить вексельныя пошлины на иностранные капиталы и возвысить пошлины на крѣпостные акты, торговыя книги и паспорта. Для того, чтобы обезпечить правильное взиманіе всѣхъ этихъ налоговъ, министръ финансовъ предлагалъ поощрять доносы, наказывать строго за всякую утайку и ошибку въ написаніи акта и, кромѣ того, учредить 578 новыхъ правленій.

Проэктъ Гурьева встрѣтилъ ожесточенныя нападки въ соединенныхъ департаментахъ Гражданскихъ и Духовныхъ дѣлъ и Государственной Экономіи, куда онъ былъ внесенъ. Въ мнѣніи департаментовъ, въ основаніе котораго лежало мнѣніе извѣстнаго энергичнаго дѣятеля царствованія Александра I, графа Н. С. Мордвинова, дѣлаются ссылки на римскую исторію и феодальныя времена: „налогъ съ наслѣдства установленъ Императоромъ Августомъ, когда римскій народъ потерялъ свою свободу и подвергся рабству, когда жизнь и собственность не были уважаемы, когда имперія управлялась доносчиками и наполнялись сокровища властелина. Феодальныя же времена, когда была взимаема пошлина съ наслѣдственныхъ имѣній, были дикими и непросвѣщенными временами, и что дѣлаютъ нынѣ у турокъ для собиранія съ народа денегъ, не можетъ то быть примѣромъ для вновь издаваемыхъ въ Россіи законовъ“. Указавъ затѣмъ на несовмѣстность съ россійскими кроткими узаконеніями новаго устава гербовыхъ

пошлинъ съ его угрозою доносовъ и примѣръ Англіи, гдѣ „податью обложены и свѣтъ солнца, и собаки, но отвергнутъ налогъ съ наслѣдства, какъ оскорбленіе святыни родственныхъ правъ", соединенные департаменты рѣшительно отвергаютъ вмѣстѣ съ налогомъ на наслѣдство и проэктируемое Гурьевымъ возвышеніе всякихъ пошлинъ. Департаменты также возстаютъ противъ уголовнаго характера его устава о пошлинахъ, который „сочтено нужнымъ въ предусмотрѣніи народной ненависти при его исполненіи оградить многочисліемъ наказаній и преслѣдователей, коихъ число, состоящее въ новыхъ для сего финансовыхъ чиновникахъ, простирается до 4,522".

Соединенные департаменты по поводу проэктируемаго устава о пошлинахъ дѣлаютъ важное замѣчаніе по адресу министерства финансовъ, которое „возрастая постепенно съ 1812 г. распространило свою власть прямо или косвенно на всѣ части государственнаго управленія. Введеніе предполагаемаго устава о сборѣ гербовыхъ пошлинъ поставило бы въ полную зависимость отъ министерства финансовъ „всѣ прочія гражданскія присутственныя мѣста и всѣ гражданскія права". Въ заключеніе департаменты говорятъ, что „министръ финансовъ продолжаетъ требовать новыхъ налоговъ и кромѣ налоговъ не находитъ иныхъ способовъ къ наполненію въ государственныхъ доходахъ недостатка, о дѣйствительности коего департаменты не могутъ знать, ибо предъ государственнымъ совѣтомъ министръ финансовъ съ 1812 г., по управленію его, строгую соблюдаетъ тайну и всю воспріялъ на себя отвѣтственность".

Журналъ соединенныхъ департаментовъ, гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ и государственной экономіи, былъ подписанъ тремя членами государственнаго совѣта (Мордвиновымъ, Саблуковымъ и Пестелемъ) и къ журналу было приложено особое мнѣніе члена совѣта—графа Потоцкаго, въ дѣйствительности согласное съ мнѣніемъ департаментовъ.

Въ общемъ собраніи государственнаго совѣта, когда обсуждалось мнѣніе департаментовъ о проэктѣ графа Гурьева, послѣдній, не опровергая по существу, назвалъ его „неосновательнымъ произведеніемъ ума, въ которомъ желали употребить всевозможное краспорѣчіе къ личному токмо его оскорбленію, а не съ тѣмъ намѣреніемъ, чтобы безпристрастно разсмотрѣть и опровергнуть его проэктъ". Поэтому министръ отказался входить въ подробный разборъ мнѣнія трехъ членовъ совѣта, а мнѣніе графа Потоцкаго назвалъ „комнатнымъ какимъ-то разговоромъ". Министръ финансовъ, „не имѣя дара школьнаго краснорѣчія", ограничился напоминаніемъ совѣту необходимости „при нынѣшнихъ политическихъ обстоятельствахъ, при общемъ броженіи умовъ въ Европѣ, когда италіянскіе карбонары желаютъ можетъ быть, чтобы мы вовсе не имѣли арміи, большихъ пожертвованій на содержаніе надлежащей для того военной силы".

Возникшее въ общемъ собраніи разногласіе по этому дѣлу было примирено предложеніемъ М. М. Сперанскаго внести въ совѣтъ новый проэктъ, которымъ не примѣнялись бы существующія узаконенія; всѣ же существенныя къ нимъ дополненія со стороны министерства финансовъ должны быть разсмотрѣны особо по предварительному соображенію съ различными министерствами. Это мнѣніе Сперанскаго, принятое въ совѣтѣ, было Высочайше утверждено. Но когда, мѣсяцъ спустя, въ общемъ собраніи совѣта разсматривался проэктъ указа сенату по тому же дѣлу въ послѣднемъ засѣданіи былъ объявленъ совѣту Высочайшій рескриптъ, гдѣ указывалось на разныя неправильности, допущенныя въ совѣтѣ при обсужденіи дѣла.

„Департаменты, сказано въ рескриптѣ, уклонясь отъ порядка въ разсужденіяхъ, удалясь отъ силы вопроса и смѣшавъ въ заключеніяхъ своихъ однѣ мѣры съ другими, превратили совѣщанія въ личности и дѣлу государственному при-

дали видъ частныхъ пристрастій. Департаменты уклонились отъ порядка, не пригласивъ къ своимъ заключеніямъ ни департамента законовъ, ни управляющаго министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, ни министра юстиціи, ни министра финансовъ, такъ какъ всѣ сіи лица должны были участвовать въ сихъ совѣщаніяхъ. Симъ нарушены уставы совѣта, пренебрежено чувство приличія, потеряно уваженіе къ собственному ихъ званію". Рескриптъ далѣе замѣчаетъ, что департаменты „удалились отъ вопроса" въ своихъ разсужденіяхъ, „совершенно противныхъ истинѣ и настоящему вещей положенію". Мнѣніе департаментовъ о состояніи русскихъ финансовъ ошибочно; незнаніе ихъ показываетъ необрежность со стороны департаментовъ. „Сверхъ того, не могутъ ли, не обязаны ли даже департаменты совѣта требовать отъ министерствъ всѣхъ нужныхъ имъ свѣдѣній"? Въ рескриптѣ отвергается мнѣніе департаментовъ, что министерство финансовъ распространило власть свою почти на всѣ части государственнаго управленія: „министерство финансовъ, какъ и всякое другое, не можетъ ни расширять, ни стѣснять власти своей внѣ назначенныхъ ему предѣловъ; предѣлы сіи постановлены въ уставахъ и учрежденіяхъ, Мною утвержденныхъ". Въ заключеніе рескрипта сказано, что замѣчанія сдѣланы въ немъ „на тотъ конецъ, дабы государственный совѣтъ въ дѣлахъ, ему предлагаемыхъ, пользуясь всей свободой мнѣнія, точнѣе вникалъ въ силу вопросовъ, не удалялся бы отъ существа ихъ и, не предаваясь влеченію мыслей постороннихъ и неопредѣлительныхъ, основывалъ бы свои заключенія на свѣдѣніяхъ положительныхъ, а не на однихъ простыхъ показаніяхъ" [1]).

Необычный, рѣзкій тонъ всего рескрипта высшему учрежденію въ управленіи—государственному совѣту далъ поводъ

[1]) См. 31—37 стр.

автору оффиціальной юбилейной исторіи совѣта замѣтить, что онъ приписывался преобладающему вліянію графа Аракчеева на всѣ дѣла управленія. Назначенный въ 1821 г. членомъ государственнаго совѣта, сибирскій генералъ-губернаторъ М. М. Сперанскій не имѣлъ уже прежняго своего значенія и долженъ былъ выслушивать на ряду съ другими членами совѣта Высочайшій ему выговоръ за допущенныя неправильности въ разсужденіяхъ. Государственный совѣтъ утрачиваетъ свое самостоятельное положеніе въ государственномъ управленіи. Въ слѣдующемъ же году государственный совѣтъ, вѣроятно, не безъ вліянія того же всемогущаго графа Аракчеева, снова получаетъ немилостивый рескриптъ, названный въ юбилейной исторіи совѣта „характернымъ". Рескриптъ отмѣчаетъ двоякое „неприличіе" въ особомъ мнѣніи члена совѣта, Литты, приложенномъ къ протоколу совѣта по дѣлу объ обсужденіи проэкта гражданскаго уложенія. Первое „неприличіе" заключалось въ изложеніи сужденій графа Литты на французскомъ языкѣ, который долженъ быть замѣненъ русскимъ. Второе „неприличіе" состояло „въ язвительномъ выраженіи (ce reproche d'idiotisme) графа Литты по отношенію къ членамъ совѣта, предложившимъ и принявшимъ новую редакцію главы о бракахъ" [1]).

Въ такой суровой формѣ выражается теперь отношеніе къ государственному совѣту императора Александра Павловича, видимо охладѣвшаго къ этому славному дѣлу первой половины своего царствованія вмѣстѣ съ знаменитымъ дѣятелемъ этого времени—М. М. Сперанскимъ.

Авторъ оффиціальной исторіи государственнаго совѣта, замѣчая о большемъ затишьи въ дѣятельности государственнаго совѣта въ послѣдніе годы царствованія Александра I, входитъ въ объясненіе этого факта. Для этого онъ сопостав-

---

[1]) Ibidem, 39 стр.

ляетъ возвышенныя намѣренія, отвлеченныя политическія идеи и стремленія юности государя съ послѣдующимъ рѣзкимъ измѣненіемъ во взглядахъ и планахъ самого государя, „рѣшительнымъ и задерживающимъ дѣйствіемъ внѣшнихъ отношеній на ходъ внутреннихъ дѣлъ“ въ государствѣ. Авторъ совершенно вѣрно указываетъ на отвлеченный характеръ общественныхъ и политическихъ идеаловъ императора и сотрудниковъ его реформаторской дѣятельности въ обѣ ея эпохи. Первые совѣтники Александра—члены неоффиціальнаго комитета—вмѣстѣ съ государемъ видѣли настоятельную необходимость „въ систематической работѣ надъ реформой всего безобразнаго зданія государственной администраціи“—наслѣдія предшествующихъ царствованій. Безчисленныя злоупотребленія въ управленіи, господство здѣсь произвола, безпорядочное состояніе всѣхъ дѣлъ управленія были хорошо извѣстны юнымъ реформаторамъ, которые стремились лишь къ водворенію законности въ русскомъ управленіи путемъ созданія закономѣрныхъ учрежденій по образцу западноевропейскихъ. Быть можетъ, въ искреннемъ убѣжденіи реформаторовъ какъ первой эпохи преобразованій, такъ и второй—М. М. Сперанскаго въ возможности такимъ образомъ достигнуть цѣли своей дѣятельности лежала большая доля увлеченія Западомъ и его политическими порядками. Но въ этомъ случаѣ русскіе реформаторы раздѣляли общую судьбу европейскихъ государственныхъ дѣятелей начала XIX ст., непоколебимо вѣровавшихъ въ магическую силу новыхъ идей и созданныхъ для ихъ осуществленія политическихъ учрежденій. Извѣстно, по крайней мѣрѣ, что государь Александръ I раздѣлялъ вѣру Сперанскаго въ совершенство западно-европейскихъ учрежденій еще въ 1808 г., предъ началомъ реформъ во вторую половину царствованія Александра I. Однако, это убѣжденіе реформаторовъ было скоро подорвано неблагопріятнымъ стеченіемъ внѣшнихъ об-

стоятельствъ послѣ 1810 г., а еще болѣе, окружавшими государя съ его вѣрнымъ, но слишкомъ довѣрчивымъ и неосторожнымъ помощникомъ, людьми, которые, по ихъ прежнему оптимистическому мнѣнію, были въ Россіи лучше западноевропейскихъ установленій. Не столько внѣшнія событія, сколько среда, гдѣ приходилось проводить довольно важныя реформы въ государственномъ управленіи, подорвала въ корнѣ возможный, вѣроятный успѣхъ даже въ томъ отдаленномъ отъ „Проэкта“ Сперанскаго видѣ, въ которомъ новыя учрежденія (совѣтъ, министерства) нисколько не противорѣчили основному, монархическому духу русскаго государственнаго устройства. Въ такой же средѣ людей, мало или совсѣмъ нерасположенныхъ къ новымъ, реформаторскимъ планамъ, приходилось Александру Павловичу приступать къ первымъ попыткамъ административныхъ преобразованій. Противорѣчія между космополитическими, въ духѣ идей просвѣтительной французской философіи XVIII в., нравственными и политическими идеями, всѣмъ соціально-политическимъ міровозрѣніемъ юнаго Александра и окружающими его до возшествія на престолъ условіями придворной жизни, оказали сильное и неизгладимое впечатлѣніе на всю его молодую, воспріимчивую, живую натуру. Съ первыхъ лѣтъ сознательной жизни въ душѣ Александра развивались подозрительность, недовѣрчивость къ окружающимъ; въ его характерѣ появились скрытность, нерѣшительность, нетвердость въ намѣреніяхъ, сомнѣнія, колебанія и нестойкость въ ихъ проведеніи въ жизнь. Возвышенный умъ, благородные порывы мягкаго, нѣжнаго и сострадательнаго сердца соединялись въ Александрѣ Павловичѣ съ слабостью воли, нерѣшительностью, податливостью всякимъ постороннимъ внушеніямъ, часто даже враждебнымъ всему складу его мыслей и наклонностей. Вотъ эта-то двойственность въ характерѣ императора Александра I, ставшія въ зрѣлые годы его жизни уже постоянной его чертой, и была

одной изъ главныхъ причинъ неудачъ реформъ, такъ широко задуманныхъ государемъ и такъ мало похожихъ при ихъ осуществленіи на свои первоначальные образцы.

Среди безпрерывной смѣны настроеній, взглядовъ, убѣжденій, лицъ, событій, которыми характеризуется царствованіе Александра Павловича, есть одна общая черта всей его дѣятельности, оказавшая вліяніе на образованіе государственнаго совѣта, опредѣлившая отнынѣ его коренную роль въ государственномъ управленіи. Съ начала до конца жизни Александръ I глубоко вѣрилъ и старался въ своей всей дѣятельности держаться убѣжденія, что главная ея задача—основать весь русскій общественный и политическій строй *на началѣ законности*. Государь всегда заявлялъ, что законъ выше его воли и что самъ онъ—только исполнитель закона. При реформѣ всѣхъ высшихъ учрежденій было поставлено первою ихъ цѣлью—ограниченіе произвола отдѣльныхъ лицъ и водвореніе при помощи создаваемыхъ учрежденій законности въ русской общественной жизни. Мы уже видѣли, какъ эта идея законности была проведена при образованіи непремѣннаго совѣта. Та-же идея проникаетъ все устройство государственнаго совѣта и министерствъ 1810—1811 гг., какъ и организацію другихъ, предполагаемыхъ въ планѣ Сперанскаго политическихъ институтовъ. Даже въ то время, когда Александръ разочаровался въ своихъ юношескихъ идеалахъ и сильно охладѣлъ ко всякимъ реформамъ, онъ не оставлялъ любимой своей мысли о закономѣрныхъ, свободныхъ учрежденіяхъ для всей Россіи, проэктъ которыхъ онъ даже поручилъ составить въ 1818 г. Новосильцеву. Завѣтная мечта Александра Павловича не осуществилась, но основная его мысль о законности, какъ базисѣ управленія, нашла мѣсто въ устройствѣ государственнаго совѣта, осталась его главнымъ назначеніемъ по самому существу этого высшаго, законодательнаго учрежденія въ русскомъ государствѣ.

Четвертая глава.

Государственный Совѣтъ въ царствованіе Николая I.

Начало царствованія императора Николая I ознаменовалось особыми событіями, которыя отразились въ организаціи и дѣятельности государственнаго совѣта. Въ его архивѣ сохранились документы, на основаніи которыхъ можно судить, что государственному совѣту принадлежала необыкновенная роль въ тревожные дни, послѣдовавшие за кончиной Александра Павловича. Немногимъ изъ членовъ совѣта былъ извѣстенъ актъ отреченія отъ престола великаго князя, Константина Павловича, которое онъ далъ Августѣйшему брату по случаю развода съ первой своей женой и женитьбы на княгинѣ Ловичъ. Всѣ бумаги по этому дѣлу хранились въ особыхъ конвертахъ, которые были положены въ московскомъ успенскомъ соборѣ, синодѣ, совѣтѣ и сенатѣ. Тайна, которою было облечено все это дѣло, была причиной того обстоятельства, что въ средѣ членовъ совѣта произошли колебанія, нерѣшительность и разногласія относительно присяги новому государю. Въ то время, какъ нѣкоторые члены совѣта присягнули Великому князю Константину Павловичу, тотчасъ же по полученіи извѣстія о кончинѣ Александра I, остальные члены недоумѣвали, не знали какъ поступить, коль скоро сталъ извѣстнымъ фактъ отреченія отъ престола Константина Павловича, о которомъ они узнали изъ вскрытаго въ засѣданіи совѣта конверта съ бумагами по этому дѣлу. Нѣкоторые члены предлагали сначала совсѣмъ не вскрывать этого конверта въ то время, какъ другіе, наоборотъ, настаивали на томъ, чтобы познакомиться съ содержаніемъ бумагъ, которые въ немъ находились. Смущеніе еще болѣе увеличилось, когда въ совѣтѣ появился его членъ, С.-Петербургскій военный губернаторъ, графъ Милорадовичъ и заявилъ, что

Великій князь Николай Павловичъ уже присягнулъ на подданство старшему своему брату. Ни манифестъ отъ 16 Августа 1823 г., въ которомъ возвѣщалось о твердости и неизмѣнности въ порядкѣ наслѣдованія русскаго престола съ устанавливаемой перемѣной его преемства, ни копія съ собственноручнаго письма Константина Павловича на имя покойнаго государя, гдѣ Цесаревичъ заявлялъ категорически о своемъ отреченіи отъ престола, не могли прекратить колебаній и нерѣшительности въ средѣ членовъ совѣта. Только когда въ немъ самъ Николай Павловичъ заявилъ о своемъ непреклонномъ рѣшеніи остаться въ подданствѣ у своего брата, которому онъ предлагалъ присягнуть и всѣмъ членамъ совѣта, послѣдній in corpore принесъ эту присягу въ присутствіи самого государя [1].

Еще болѣе знаменательно, чѣмъ засѣданіе государственнаго совѣта 27 ноября 1823 г., было секретное его собраніе 13 декабря того же года, въ которое члены совѣта были созваны по рескрипту Николая Павловича; послѣдній сообщилъ совѣту, по предложенію новаго государя, Константина Павловича объ его рѣшеніи. До начала засѣданія М. М. Сперанскимъ былъ составленъ, по порученію Великаго Князя, манифестъ, который былъ показанъ въ тоже утро наслѣднику русскаго престола, маленькому семилѣтнему Великому Князю, Александру Николаевичу подъ строгимъ запрещеніемъ кому-либо разсказывать о содержаніи манифеста [2]. Долго ждали члены совѣта обѣщавшихъ прибыть въ его засѣданіе Великихъ князей, Николая и Михаила Павловича, который долженъ былъ пріѣхать въ столицу въ этотъ день. Когда, однако, прошло четыре часа па-

---

[1]) Юбилейное изданіе, 41—46 стр.

[2]) Новый наслѣдникъ русскаго престола на столько былъ напуганъ этимъ необыкновеннымъ событіемъ въ его дѣтской жизни, что сильно расплакался. (Ibidem, 47 стр.)

прасного и томительнаго ожиданія, въ засѣданіе совѣта прибылъ одинъ Великій князь Николай Павловичъ, который занялъ мѣсто предсѣдателя и прочелъ самъ манифестъ о принятіи имъ Императорскаго Сана. Въ этомъ манифестѣ, гдѣ излагались предшествующія съ кончины Александра I событія, заявлялось отъ имени Николая Павловича о причинѣ допущенной медленности въ признаніи законнымъ сдѣланнаго Константиномъ Павловичемъ отреченія отъ престола. „Мы въ актахъ сихъ (манифестѣ отъ 16 августа 1823 г. и письмѣ Цесаревича Константина Павловича съ отреченіемъ отъ престола) видѣли, говорилось въ манифестѣ 13 декабря 1825 г., отреченіе Его Величества, при жизни Государя Императора учиненное и согласіемъ Его Величества утвержденное; но не желали и не имѣли права сіе отреченіе, въ свое время *всенародно необъявленное и въ законъ необращенное* признавать навсегда невозвратнымъ. Симъ желали Мы утвердить уваженіе Наше къ первому коренному отечественному закону о непоколебимости въ порядкѣ наслѣдованія престола. И вслѣдствіе того Мы настояли, чтобы и все государство послѣдовало Нашему примѣру. И сіе учинили Мы, не въ пререканіе дѣйствительности воли, изъявленной Его Высочествомъ, и еще менѣе въ преслушаніе воли покойнаго Государя Императора, но дабы оградить коренной законъ о порядкѣ наслѣдія престола, дабы отклонить самую тѣнь сомнѣнія въ чистотѣ намѣреній нашихъ и дабы предохранить любезное отечество наше отъ малѣйшей, даже и мгновенной неизвѣстности о законномъ его государѣ". Въ манифестѣ потомъ объявлялось о новомъ подтвержденіи Цесаревичемъ неизмѣнной своей воли объ отреченіи отъ русскаго престола и принятіи Николаемъ Павловичемъ Императорскаго сана. По прочтеніи манифеста государь оставилъ засѣданіе совѣта, члены котораго рѣшили принести присягу новому своему государю на завтра. То было

14 декабря, отъ печальныхъ событій котораго государственный совѣтъ стоялъ въ сторонѣ [1]).

Ночное засѣданіе (13—14 декабря 1825 г.) относится къ числу замѣчательныхъ собраній государственнаго совѣта въ первомъ вѣкѣ его дѣятельности: въ этомъ засѣданіи произошло восшествіе на престолъ Императора Николая I. Поэтому въ началѣ протокола этого засѣданія (до прочтенія манифеста) Николай Павловичъ называется Великимъ Княземъ съ титуломъ Высочества, а въ концѣ протокола (по прочтеніи манифеста) Императоромъ съ титуломъ Величества. Необыкновенное значеніе всего манифеста 13 декабря произвело такое сильное впечатлѣніе на членовъ государственнаго совѣта, что при чтеніи его самимъ государемъ члены совѣта, сначала сидѣвшіе на своихъ мѣстахъ, стали подыматься одинъ за другимъ по мѣрѣ того, какъ выяснялась вся важность событій, пока наконецъ не встали всѣ. Государь, замѣтивъ это, поднялся самъ и закончилъ манифестъ стоя. „По окончаніи чтенія государственный совѣтъ, сказано въ документахъ, благоговѣйно поклонился государю“ [2]).

Исключительныя обстоятельства, при которыхъ началось царствованіе Николая I, въ связи съ наступившимъ во всей Европѣ въ началѣ XIX ст. реакціоннымъ движеніемъ противъ преобразовательныхъ идей XVIII в. определили общій характеръ всего продолжительнаго царствованія Николая Павловича. Въ своей рѣчи, произнесенной въ государственномъ совѣтѣ при обсужденіи изготовленнаго по Его повелѣнію свода законовъ, государь самъ излагаетъ свои взгляды

---

[1]) Можно думать, что въ числѣ причинъ этихъ событій было указанное въ манифестѣ несоблюденіе правила объ обнародованіи акта объ отреченіи Цесаревича отъ престола и переходѣ его къ Великому Князю, Николаю Павловичу. Отсюда возникли неизвѣстность, колебанія въ публикѣ относительно законности наслѣдованія русскаго престола Великимъ Княземъ, Николаемъ Павловичемъ.

[2]) Юбилейное изданіе матеріаловъ о государственномъ совѣтѣ, 47—52 стр.

на задачи своей дѣятельности. Съ первыхъ дней своего царствованія Николай Павловичъ, вступившій на престолъ неожиданно и безъ готовой программы, руководящихъ идей въ предстоящемъ дѣлѣ государственнаго управленія, обратилъ вниманіе на состояніе разныхъ его частей, „о коихъ раньше онъ не имѣлъ почти никакого свѣдѣнія“ и, прежде всего, на состояніе правосудія и законодательства. Государь высказалъ свое убѣжденіе, что источникъ всѣхъ неустройствъ въ учрежденіяхъ и управленіи заключается въ томъ, что „всегда обращались къ составленію новыхъ законовъ, а не къ соглашенію на твердыхъ началахъ старыхъ“. Поэтому государь рѣшилъ принять въ своей правительственной дѣятельности начала, противоположныя принципамъ предъидущаго царствованія,—„не созидать новыхъ законовъ, но привести въ порядокъ старые“ [1]). Въ рескриптѣ государственному совѣту отъ 3 января 1827 г. государь заявляетъ, что „установленіе порядка твердаго, равно ограждающаго общее благо и пользы каждаго, будетъ всегдашнею цѣлью его ревностныхъ желаній и попеченій“ [2]). Въ рѣчи къ совѣту при разсужденіяхъ по крестьянскому вопросу было намѣчено направленіе возможныхъ реформъ въ русской государственной жизни. „Все должно идти постепенно, сказалъ здѣсь государь, и не можетъ и не должно быть сдѣлано разомъ или вдругъ“ [3]).

Авторъ юбилейнаго изданія, оцѣнивая общее направленіе всего царствованія Николая I, справедливо замѣчаетъ, что оно указало другой путь для правительственной дѣятельности, во многихъ отношеніяхъ противоположный минувшему царствованію, особенно первой его половинѣ. Теперь, господствовавшая ранѣе въ средѣ всего образованнаго европейскаго общества, вѣра въ могущество учрежденій въ дѣлѣ развитія народной жизни должна была уступить силѣ опыта, его ука-

[1]—[3]) Юбилейное изданіе, 56, 78 и 65 стр.

заніямъ на необходимость приспособленія учрежденій къ дѣйствительности, наличнымъ условіямъ, при которыхъ происходитъ ихъ осуществленіе. Недаромъ самъ Сперанскій—душа всѣхъ реформъ Александра I, обѣщавшихъ коренное преобразованіе государственнаго строя Россіи, теперь заявлялъ въ комитетѣ 6 декабря 1826 г., что „государства устрояются не новизнами, а постоянствомъ правилъ, что продолжать начатое, довершать незаконченное, исправлять то, что совратилось съ своего пути—въ томъ состоитъ все дѣло, вся мудрость законодателя". Идеи уступали мѣсто дѣйствительности, замѣчаетъ авторъ юбилейнаго изданія, и продолжаетъ характеризовать царствованіе Николая I, какъ время осторожнаго отношенія къ существующему порядку. „Отсюда вытекала потребность устранять все, что могло бы обнаружить перерывъ въ ходѣ дѣлъ, установившемся въ минувшее царствованіе. Внутреннія условія и внѣшнія обстоятельства, быстро измѣняясь, затрудняли спокойное и послѣдовательное продолженіе всего начатаго въ предшествующее царствованіе. Тогда было возбуждено много вопросовъ, проникавшихъ до самыхъ основъ русскаго государственнаго строя; но одни изъ нихъ остались только предметомъ обсужденія; къ практическому разрѣшенію другихъ едва успѣли приступить.

При такихъ условіяхъ признано было цѣлесообразнымъ не возбуждать внутреннихъ тревогъ и продлить отсрочку нерѣшенныхъ вопросовъ, способныхъ взволновать умы. Противъ неурядицы въ управленіи и судѣ обращались: бдительный личный надзоръ Императора, строгія предписанія и слѣдствія, сенаторскія ревизіи. Была установлена негласная провѣрка дѣйствій органовъ управленія посредствомъ цѣлаго ряда секретныхъ комитетовъ, которые пересматривали основанія существующаго общественнаго порядка. Въ этихъ комитетахъ, въ разныхъ комиссіяхъ, докладныхъ запискахъ

отдѣльныхъ лицъ по разнымъ частямъ управленія и общественнаго строя излагались проэкты и планы реформъ, которые иногда получали предварительное одобреніе государя, но въ большинствѣ оставлялись безъ движенія, какъ преждевременные, соображенные болѣе для будущаго, чѣмъ для настоящаго“ [1]).

Къ числу такихъ комитетовъ съ широкими притомъ полномочіями относительно реформы всего существующаго государственнаго управленія относится комитетъ, образованный въ началѣ царствованія Николая Перваго 6 декабря 1826 г. Въ составъ его взошли высшіе сановники имперіи: графъ Кочубей, князь А. Н. Голицынъ, графъ Дибичъ, графъ А. А. Толстой, И. В. Васильчиковъ и М. М. Сперанскій. Дѣлопроизводителями комитета были назначены статсъ-секретари: Д. В. Дашковъ, Д. И. Блудовъ, а потомъ баронъ Корфъ. Комитету 6 декабря 1826 г. было поручено: 1) „пересмотрѣть всѣ бумаги, найденныя въ кабинетѣ Императора Александра, 2) пересмотрѣть нынѣшнее государственное управленіе, 3) изложить мнѣніе, а) что предполагалось, б) что осталось, в) что осталось бы кончить, 4) изложить мнѣніе, что нынѣ хорошо, чего оставить и чѣмъ замѣнить, 5) то, что найдено въ кабинетѣ, что Балашеву поручено было, что сами члены предположатъ“.

Комитетъ, слѣдовательно, долженъ былъ, прежде всего, заняться разборомъ и изученіемъ бумагъ, найденныхъ въ кабинетѣ Императора Александра I послѣ его смерти, и на основаніи всего этого матеріала, къ которому присоединялись еще записки постороннихъ лицъ, составить общій очеркъ состоянія всей администраціи въ концѣ царствованія Александра I и вмѣстѣ съ тѣмъ намѣтить и необходимыя преобразованія въ высшей администраціи. Весь этотъ богатый матеріалъ, очутившійся въ рукахъ членовъ комитета, показалъ имъ до какого крайняго предѣла дошло смѣшеніе функцій

управленія въ высшихъ государственныхъ учрежденіяхъ. Авторы многочисленныхъ записокъ—бывшіе дѣятели александровскаго царствованія и другія лица—согласны всѣ въ томъ, что комитетъ министровъ сдѣлался во вторую половину царствованія Александра I высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ, гдѣ сосредоточились всѣ дѣла управленія въ явный ущербъ остальнымъ высшимъ учрежденіямъ. Такъ сенаторъ Сумароковъ замѣчаетъ, что комитетъ министровъ сталъ въ это время „верховнымъ министерствомъ, равнымъ государственному совѣту и сенату и отъ нихъ независимымъ". Благодаря сосредоточенію въ комитетѣ министровъ всѣхъ дѣлъ управленія, министры—члены комитета сдѣлались совершенно независимыми въ своей дѣятельности, „не отдавали отчетовъ ни въ дѣйствіяхъ своихъ, ни въ суммахъ, они—цари въ своихъ дѣлахъ". Въ дѣятельности всѣхъ правительственныхъ учрежденій къ концу александровскаго царствованія наблюдается полное отсутствіе единства. „Комитетъ министровъ, сенатъ, государственный совѣтъ суть мѣста верховныя, одно другому неподсудныя и одно съ другимъ несцѣпляющіяся". Авторъ „Записки объ устройствѣ верховныхъ правительственныхъ мѣстъ въ Россіи" указываетъ на необычайное развитіе въ государственномъ управленіи власти кабинета министровъ и отдѣльныхъ его членовъ, и констатируетъ сильное увеличеніе исполнительной власти на счетъ законодательной. „Государственный совѣтъ состоитъ, говоритъ онъ, большею частью изъ особъ, неучаствующихъ въ управленіи, и потому по необходимости поставленъ въ противоборство съ сенатомъ и министерствами". Одинъ изъ видныхъ дѣятелей александровскаго царствованія и другъ Сперанскаго, Балугьянскій, въ своемъ „Разсужденіи о средствахъ исправленія учрежденій и законодательства въ Россіи" замѣчаетъ, что комитетъ министровъ завладѣлъ при Александрѣ I, особенно же въ послѣдніе годы его царствованія, почти всею законо-

дательною властью. Тотъ же фактъ подтверждаетъ графъ Кочубей въ своей „Запискѣ о положеніи имперіи и о мѣрахъ къ прекращенію безпорядковъ и введенію лучшаго устройства въ разныхъ отрасляхъ, правительство составляющихъ“. Тотъ же Кочубей писалъ Сперанскому, когда онъ былъ генералъ-губернаторомъ въ Сибири: „Государственныя установленія наши все въ той же запутанности. Всѣ понемногу однородными дѣлами занимаются и какъ на выдержку дѣйствуютъ. Все относится на государя“. Уменьшеніе значенія государственнаго совѣта, какъ законодательнаго учрежденія, и усиленіе на его счетъ комитета министровъ вызывалось тѣмъ обстоятельствомъ, что „министры, по словамъ Балугьянскаго, подносили узаконенія прямо на утвержденіе Государя о предметахъ, коихъ предварительное разсмотрѣніе принадлежало по существу самому государственному совѣту“. Въ связи съ этимъ находится тотъ фактъ, что „въ послѣднія времена (царствованія Александра I) многія дѣла, принадлежащія къ законодательному дѣйствію государственнаго совѣта, отняты у него и присвоены особеннымъ комитетамъ“. Слова Балугьянскаго о передачѣ изъ совѣта дѣлъ въ особые комитеты подтверждаются Сперанскимъ, который замѣчаетъ, что „съ 1812 г. измѣнился весь порядокъ, установленный для обсужденія дѣлъ въ совѣтѣ, который пересталъ быть мѣстомъ соображенія для законодательства и содѣлался мѣстомъ судебнымъ по дѣламъ, изъ сената входящимъ“. Сенаторъ Барановъ упоминаетъ о многихъ примѣрахъ, что утвержденные самимъ Государемъ приговоры снова разсматривались въ сенатѣ, совѣтѣ, комиссіи прошеній или у министровъ“ Онъ рѣшительно возстаетъ противъ такого превращенія государственнаго совѣта въ высшее судебное учрежденіе. „Порядокъ сей терпимъ быть не можетъ, ибо никто изъ тяжущихся не увѣренъ въ томъ, что ему принадлежитъ. Государственный совѣтъ по разногласнымъ въ сенатѣ мнѣніямъ сдѣлался ре-

визіоннымъ мѣстомъ сего послѣдняго". На превращеніе государственнаго совѣта въ высшую судебную инстанцію обращаетъ вниманіе еще авторъ „Записки о лучшемъ устройствѣ дѣлъ въ государственномъ совѣтѣ". По словамъ Балугьянскаго, „канцелярія совѣта, подъ именемъ государственной, имѣетъ видъ общей, верховной канцеляріи, управляющей всѣми дѣлами государства и измѣняющей предположенія министровъ и сената. Совѣтъ перевершаетъ эти предположенія, а иногда дѣлаетъ имъ новую редакцію, что, съ одной стороны, рождаетъ негодованіе оныхъ мѣстъ, а съ другой сопряжено съ потерей времени". Одинаковые взгляды на состояніе высшей администраціи къ началу царствованія Николая I со стороны лицъ, близко стоявшихъ къ дѣлу государственнаго управленія, подтверждаются также Н. Тургеневымъ, который былъ ближайшимъ свидѣтелемъ дѣятельности совѣта, самъ участвовалъ въ ней, а по возвращеніи Сперанскаго изъ Сибири въ Петербургъ имѣлъ съ нимъ сношенія. Тургеневъ удостовѣряетъ, что государственный совѣтъ вскорѣ послѣ „Образованія" въ 1810 г. „лишился значенія учрежденія, препятствовавшаго произволу министровъ и стремившагося водворить порядокъ и правильность во всемъ ходѣ управленія. Департаментъ законовъ не занимался общимъ законодательствомъ и, послѣ освобожденія отъ надзора совѣта военныхъ и финансовыхъ дѣлъ, оказался обремененнымъ одними только гражданскими и уголовными дѣлами. Всѣ же остальные департаменты совѣта потеряли постепенно всякое вліяніе на министерство".

Таковъ былъ разнообразный и цѣнный матеріалъ, которымъ комитетъ 6 декабря 1826 г. долженъ былъ руководиться въ своей предстоящей, преобразовательной дѣятельности. Сперанскій—душа комитета,—вынесшій изъ личнаго опыта твердое убѣжденіе въ невозможности полнаго возвращенія къ своимъ прежнимъ планамъ, заявилъ себя, повиди-

мому сторонникомъ идеи о возстановленіи въ томъ видѣ александровскихъ учрежденій, какой соотвѣтствовалъ измѣнившимся обстоятельствамъ и характеру и намѣреніямъ Николая I. Въ такомъ направленіи и началась дѣятельность комитета 6 декабря 1826 г. относительно преобразованія высшихъ учрежденій и въ томъ числѣ и государственнаго совѣта.

Комитетъ 6 декабря, признавая дѣйствительными всѣ недостатки въ центральныхъ учрежденіяхъ при Александрѣ I, указанные разными лицами, авторами разныхъ цитированныхъ нами „Записокъ", счелъ нужнымъ пересмотрѣть устройство всѣхъ высшихъ учрежденій александровскаго царствованія. Результатомъ этого подробнаго и обстоятельнаго ихъ пересмотра было рѣшеніе комитета возстановить почти цѣликомъ первоначальную организацію государственнаго совѣта по „Образованію" 1810 г. Исходя изъ принципа о совершенномъ отдѣленіи законодательной власти отъ правительственной и судебной, комитетъ рѣшилъ „положить конецъ неправильному раздѣленію и смѣшенію вѣдомствъ" въ различныхъ учрежденіяхъ. Въ совѣтѣ должны поэтому быть сосредоточены одни законодательныя, важнѣйшія политическія и правительственныя дѣла и контроль за финансовымъ управленіемъ и за дѣйствіями министровъ.

Въ этихъ видахъ комитетъ призналъ подлежащими разсмотрѣнію государственнаго совѣта ежегодные отчеты министровъ и другихъ главныхъ правительственныхъ мѣстъ. Совѣту предоставлялось по этимъ отчетамъ дѣлать свои замѣчанія, которыя потомъ докладывались государю. „Государственный совѣтъ обязанъ, по мнѣнію комитета, обращать вниманіе Верховной Власти на открываемые имъ при разсмотрѣніи отчетовъ упущенія, злоупотребленія или иные безпорядки по разнымъ частямъ управленія, но вѣдомство его не прости-

рается далѣе сего перваго изслѣдованія, а обвиняемый только съ Высочайшаго соизволенія предается суду“ [1]).

Комитетъ высказалъ еще предположеніе объ изъятіи изъ вѣдомства совѣта поступавшихъ въ него изъ сената судебныхъ дѣлъ, а также дѣлъ объ отчужденіи казенныхъ имуществъ въ частное владѣніе и внутреннихъ мѣръ, пріемлемыхъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ или для успѣшнаго исполненія существующихъ законовъ [2]). Члены совѣта не могли присутствовать въ судебномъ сенатѣ и наоборотъ. Министры должны были присутствовать въ государственномъ совѣтѣ по своему званію. Далѣе предположено было соединить департаментъ законовъ съ гражданскимъ, перенести въ послѣдній изъ департамента государственной экономіи науки, упразднить военный департаментъ и въ нужныхъ и особенныхъ случаяхъ образовывать при совѣтѣ временныя коммиссіи для предварительнаго разсмотрѣнія важныхъ дѣлъ. Комитетъ стремится точно установить предѣлы власти министровъ, для чего онъ остановился на опредѣленіи различія между законами, уставами и учрежденіями и мѣры участія министровъ въ ихъ образованіи. Государственную канцелярію предположено переименовать въ канцелярію государственнаго совѣта, форму его мнѣній замѣнить манифестами, гдѣ должны заключаться новые законы, ихъ изъясненія и дополненія. Сперанскій не отказывается отъ мысли установить въ русскомъ государственномъ управленіи отвѣтственность министровъ за нарушенія закона передъ особымъ Верховнымъ Уголовнымъ Судомъ. Точно также долженъ былъ въ проэктированномъ комитетомъ строѣ высшихъ учрежденій утратить свое исключительное вліяніе въ управленіи комитетъ министровъ, тормозившій развитіе законодательнаго значенія государствен-

---

[1]) Юбилейное изданіе, 68—69 стр.
[2]) Ibidem.

наго совѣта въ русскомъ управленіи. Комитетъ 6 декабря полагаетъ соединить комитетъ министровъ съ правительствующимъ сенатомъ, первымъ его департаментомъ, ссылаясь на то, что „комитетъ министровъ—учрежденіе новое, о коемъ не объявлено никакимъ публичнымъ актомъ, манифестомъ и которое по существу своему и первоначальному назначенію должно быть просто собраніемъ министровъ для совѣщанія о нѣкоторыхъ общихъ мѣрахъ“. А между тѣмъ, замѣчаетъ далѣе комитетъ 6 декабря, „занятія комитета министровъ постепенно сдѣлались судебными, исполнительными и совѣщательными, министры стали вносить дѣла однородныя въ совѣтъ, сенатъ и комитетъ по своему произволу и нерѣдко комитетъ министровъ послѣ долгихъ преній и съ немалой потерей времени признавалъ дѣло непринадлежащимъ его разсмотрѣнію и требовалъ на сіе заключеніе Высочайшаго утвержденія. Таковою неопредѣленностью поданъ былъ министрамъ поводъ вносить въ комитетъ все безъ разбора, чего не хотѣли они брать на свою отвѣтственность, при чемъ одни разрѣшали сами всѣ случаи, а другіе обращали въ комитетъ даже самыя мелочи и требовали на оныя Высочайшаго утвержденія“.

Таковое было мнѣніе комитета 6 декабря 1826 г. о необходимыхъ измѣненіяхъ въ высшей русской администраціи, особенно же въ организаціи государттвеннаго совѣта. Въ комитетѣ было высказана ясно мысль о необходимости сдѣлать государственный совѣтъ настоящимъ законодательнымъ учрежденіемъ согласно съ „Образованіемъ“ 1810 г. и съ этою цѣлью сосредоточить въ совѣтѣ все законодательство и выдѣлить изъ него, за исключеніемъ важнѣйшихъ правительственныхъ дѣлъ, административныя и судебныя дѣла. Возможность новаго, совершеннаго смѣшенія въ государственномъ совѣтѣ всякаго рода дѣлъ, невходящихъ въ область законодательства, предположено устранить точнымъ

установленіемъ предѣловъ власти министровъ и упраздненіемъ комитета министровъ, какъ самостоятельнаго высшаго правительственнаго учрежденія [1]).

На общій характеръ предположеній въ реформахъ, умѣренное, хотя и не вполнѣ консервативное настроеніе большинства членовъ комитета 6 декабря въ вопросѣ о преобразованіи высшаго русскаго управленія, повидимому, оказала вліяніе записка одного изъ высшихъ сановниковъ, которая находится въ дѣлахъ комитета и озаглавлена: „Memoires sur le Conseil d'Empire de Russie" [2]). Авторъ этого мемуара, стоявшій близко къ порученію, данному Николаемъ I комитету 6 декабря, старается избѣжать всякаго упрека въ конституціонномъ образѣ мыслей при изложеніи своего проэкта реорганизаціи государственнаго совѣта въ Россіи. Но въ тоже время въ этомъ мемуарѣ отражаются новыя теченія въ русскомъ обществѣ, появившіяся въ немъ въ предшествующее царствованіе.

Въ предисловіи къ мемуару авторъ его упоминаетъ о представленномъ государю своемъ планѣ реорганизаціи министерствъ, гдѣ онъ указывалъ на огромную отвѣтственность абсолютнаго монарха въ его управленіи государствомъ, выгодную его агентамъ и очень опасную самому монарху. Въ связи съ этой мыслью находится опредѣленіе въ мемуарѣ цѣлей основанія Александромъ I государственнаго совѣта. Эти цѣли—выполненіе своего внутренняго призванія (la sublime vocation), религіозно-нравственной обязанности и затѣмъ желаніе государя сложить съ себя огромную отвѣтственность за управленіе. Авторъ мемуара находитъ, что

---

[1]) См. Журналы Комитета 6 декабря 1826 г. въ Сборникѣ Имп. Русск. Ист. Общества, LXXIV; ср. мое сочиненіе: Государственный совѣтъ въ Россіи, I т., 918—925 стр.

[2]) Въ описи дѣлъ комитета этотъ мемуаръ помѣченъ въ числѣ довольно большаго количества бумагъ, поступившихъ въ него въ 1828—1830 гг.. Весь мемуаръ—на французскомъ языкѣ.

первая цѣль достигнута только отчасти, а вторая осталась совершенно невыполненной. Вотъ почему, замѣчаетъ авторъ мемуара, упрекали Александра I во всѣхъ ошибкахъ и ужасахъ заговоровъ, которыми онъ былъ окруженъ въ теченіе многихъ лѣтъ! Большого вниманія заслуживаетъ указаніе автора на существенные недостатки въ организаціи александровскаго совѣта. Прежде всего, онъ состоялъ изъ ограниченнаго числа лицъ, принадлежащихъ къ Двору. Члены совѣта мало были знакомы съ положеніемъ дѣлъ въ управленіи и не пользовались довѣріемъ въ обществѣ, которое смотрѣло на государственный совѣтъ, какъ на придворный совѣтъ. Члены его были отвѣтственны только лично предъ государемъ. Въ кругѣ вѣдомства совѣта смѣшивались публичныя дѣла съ частными, законодательныя съ правительственными, хотя послѣднія и относились къ министерствамъ. Поэтому совѣтъ никогда не зналъ о цѣли своего существованія, общая точка зрѣнія терялась въ немъ изъ за частныхъ предметовъ. А это отражалось на взглядахъ самого государя. Совѣтъ, продолжаетъ авторъ мемуара, былъ ограниченъ въ своей дѣятельности только отвѣтами на вопросы монарха, не былъ способенъ къ самостоятельной дѣятельности. Для государственнаго совѣта оставалась закрытой масса дѣлъ. Въ тоже время члены совѣта по его организаціи занимались многими посторонними дѣлами, что отвлекало ихъ вниманіе отъ главныхъ занятій совѣта. Наконецъ, авторъ мемуара указываетъ на весь вредъ обремененія совѣта судебными дѣлами, которыми парализовалась дѣятельность сената и самого совѣта.

Для устраненія указанныхъ недостатковъ въ организаціи совѣта, сходныхъ съ мнѣніемъ о нихъ комитета, авторъ мемуара предлагаетъ избраніе въ него членовъ дворянствомъ и городами; для замѣщенія каждой вакансіи должно быть избрано по два кандидата отъ дворянскаго сословія. Городамъ

предоставляется выбрать 1/5 часть кандидатовъ. Сфера дѣятельности избранныхъ такимъ образомъ сословіями ихъ депутатовъ должна быть точно обозначена. Авторъ мемуара видитъ выгоду отъ такого пополненія состава совѣта въ томъ, что такимъ путемъ будетъ обезпечена полная подготовленность членовъ совѣта къ своему спеціальному дѣлу, предоставлена имъ возможность преслѣдовать въ своей дѣятельности общіе интересы. Наконецъ, при выборной организаціи совѣта отвѣтственность будетъ возложена на членовъ совѣта, избранныхъ націей. Авторъ мемуара предупреждаетъ возможное возраженіе противъ его предложенія о выборномъ составѣ совѣта, не будетъ ли такая новизна опасной для самодержавной власти русскаго государя. Истинный авторитетъ каждаго монарха выражается говоритъ онъ, въ публичномъ мнѣніи его отечества и всей Европы объ его царствованіи. Съ другой стороны, трудно остановить поступательный ходъ страны. При свѣтѣ просвѣщенія монархъ долженъ заботиться объ увеличеніи могущества государства, не отставая отъ своихъ сосѣдей. Исторія послѣднихъ 40 лѣтъ показываетъ безполезность всякихъ усилій для остановки развитія всей страны. Поэтому монархъ долженъ подумать, чтобы сдѣлать для своего народа все, не прибѣгая, однако, къ конституціонному порядку. Авторъ мемуара спѣшитъ оговориться, что онъ не предлагаетъ конституціи въ Россіи по французскому или англійскому образцу. Выборные сословіями, члены совѣта—только совѣтники монарха по вопросамъ о народныхъ нуждахъ. Они зависимы отъ воли монарха въ своей дальнѣйшей дѣятельности, не обладаютъ законодательною властью, могутъ только предлагать вопросы общественнаго блага и безсильны повредить авторитету монарха.

Авторъ мемуара доказываетъ, что при предлагаемой имъ организаціи совѣта установится болѣе близкая связь между главой государства и его подданными: посредниками между ними будутъ избранные изъ среды народа члены совѣта.

Авторъ мемуара увѣренъ, что въ ихъ средѣ никогда не зародится мысль о присвоеніи себѣ правъ законодательной власти и ниспроверженіи существующаго порядка: это было бы противорѣчіемъ проэктированному устройству совѣта и нелегальнымъ актомъ, который не могло бы одобрить публичное мнѣніе страны. Государь въ такомъ случаѣ всегда могъ бы воспользоваться своимъ нравственнымъ авторитетомъ и даже физической силой для устраненія такого рода членовъ совѣта изъ его среды. Ему могли бы также помочь министры своимъ моральнымъ вліяніемъ на дѣятельность членовъ совѣта. Кромѣ того, въ Россіи привыкли повиноваться монарху и совѣтъ своею дѣятельностью на пользу общаго блага можетъ предупредить всякія революціи какъ религіозныя, такъ и политическія. Для устраненія всякихъ тревогъ относительно какого-либо рода опасности отъ осуществленія проэкта новой организаціи государственнаго совѣта авторъ мемуара рисуетъ въ довольно привлекательномъ видѣ картину благосостоянія русскаго государства въ началѣ царствованія Николая I. Русскому народу нѣтъ основаній возмущаться: онъ не фанатиченъ, духовенство вліяетъ на него мало, налоги распредѣлены правильно, финансы въ полномъ порядкѣ. Въ Россіи не совершается ничего похожаго на то, что происходило при Людовикѣ XVI во Франціи: нѣтъ произвольныхъ арестовъ по lettres de cachet, не совершается никакихъ насилій.

Сообразно новому составу государственнаго совѣта указывается авторомъ мемуара и сфера дѣятельности совѣта. Это или дѣла, поступающія въ него по волѣ монарха, или же возбуждаемыя самимъ совѣтомъ. Вся дѣятельность государственнаго совѣта сосредоточивается въ области народной промышленности, торговли, финансовъ, народнаго просвѣщенія и полиціи. Дипломатическія и военныя дѣла исключаются изъ вѣдомства совѣта, который не можетъ знать ихъ хорошо,

но въ тоже время можетъ приписать себѣ слишкомъ большое значеніе въ государственномъ управленіи, если будетъ заниматься дипломатическими сношеніями и военными дѣлами. Авторъ мемуара выражаетъ увѣренность, что предлагаемый имъ планъ новой организаціи государственнаго совѣта обезпечитъ всему государственному управленію необходимое единство и твердость принциповъ, нужные для развитія въ народѣ, свободномъ отъ крѣпостного права, уваженія къ закону.

Авторъ мемуара, кромѣ всѣхъ этихъ соображеній о назначеніи, роли государственнаго совѣта въ управленіи, составѣ и кругѣ дѣлъ совѣта, даетъ проэктъ манифеста о вновь образованномъ совѣтѣ, гдѣ находится и подробная организація совѣта. Въ началѣ манифеста говорится, что государственный совѣтъ, образованный Александромъ I въ 1801 г. и усовершенствованный въ 1810 г., въ проэктированномъ авторомъ мемуара видѣ не только долженъ участвовать въ обсужденіи вопросовъ по предложенію государя, но и самъ возбуждать новые законодательные вопросы. Новый совѣтъ долженъ владѣть не только довѣріемъ монарха, но и всего народа и разсматривать одни общія дѣла.

Вся организація совѣта изложена авторомъ мемуара въ шести главахъ (68 статьяхъ). Въ первой изъ нихъ (объ основахъ организаціи совѣта) опредѣляется (1 ст.) назначеніе государственнаго совѣта только для законодательства (обсужденія законовъ и регламентовъ, предложенныхъ совѣту верховной властью, и вопросовъ, возбуждаемыхъ самимъ совѣтомъ по разнымъ вопросамъ управленія). Всѣ правительственныя дѣла, принадлежащія вѣдѣнію министерствъ, исключены изъ сферы дѣятельности совѣта. Первая глава устанавливаетъ порядокъ избранія членовъ совѣта, который должно установить тѣсную его связь съ отдѣльными частями имперіи, губернскимъ дворянствомъ и городами, опредѣляетъ размѣръ

содержанія дворянствомъ и городами своихъ депутатовъ—членовъ совѣта и особый видъ отвѣтственности двухъ категорій членовъ совѣта, назначаемыхъ государемъ и избираемыхъ сословіями. Проэктъ устанавливаетъ пять коммиссій въ государственномъ совѣтѣ, изъ которыхъ каждая состоитъ изъ пяти членовъ (народной промышленности, торговли, финансовъ, народнаго просвѣщенія и полиціи). Эти комиссіи не отдѣльные департаменты съ самостоятельнымъ кругомъ дѣлъ, а лишь простые отдѣлы одного и того же высшаго учрежденія—государственнаго совѣта для обсужденія встрѣчающихся законодательныхъ вопросовъ. Во второй главѣ излагаются обязанности членовъ государственнаго совѣта обѣихъ категорій, 3-я опредѣляетъ организацію канцеляріи совѣта, 4—5-я главы устанавливаютъ формы и порядокъ засѣданій въ немъ, веденіе дѣлъ въ совѣтѣ, въ которомъ сначала разсматриваются дѣла, предложенныя государемъ, а потомъ членами совѣта. Шестая глава посвящена подробному перечисленію всѣхъ предметовъ, по которымъ могутъ возбуждаться въ государственномъ совѣтѣ законодательные вопросы (о народной промышленности, торговлѣ и проч.). Въ концѣ всего проэкта организаціи государственнаго совѣта въ Memoires sur le Conseil d'Empire de Russie помѣщены присяга членовъ совѣта, штатъ его канцеляріи и примѣчанія къ отдѣльнымъ статьямъ учрежденія государственнаго совѣта.

Въ мемуарѣ о русскомъ государственномъ совѣтѣ отражаются тѣ же политическіе взгляды, которыми отличается „Проэктъ уложенія государственныхъ законовъ" графа Сперанскаго и „Образованіе совѣта 1810 г.". Очевидно стремленіе автора мемуара внести въ организацію государственнаго совѣта новые принципы, до сихъ поръ неизвѣстные въ устройствѣ высшихъ русскихъ учрежденій, а также и совѣта. Главный изъ этихъ новыхъ принциповъ—это введеніе въ составъ государственнаго совѣта членовъ, избран-

ныхъ дворянскимъ и городскимъ сословіемъ и обязанныхъ заботиться объ общихъ интересахъ страны, нуждахъ всего народа, быть посредниками между монархомъ и подданными. Эти депутаты въ совѣтѣ содержатся на счетъ своихъ довѣрителей и отвѣчаютъ предъ ними за злоупотребленія своими важными полномочіями. Авторъ мемуара особенно тщательно подчеркиваетъ въ нѣсколькихъ его мѣстахъ самостоятельное значеніе этой группы членовъ государственнаго совѣта, на которую онъ возлагаетъ важную миссію установить и поддержать постоянную связь высшаго законодательнаго сословія въ Россіи съ отдѣльными ея частями. Государственный совѣтъ, по мысли автора мемуара, долженъ снять съ государя большую долю отвѣтственности, которую онъ несетъ предъ русскимъ народомъ за управленіе. Государственный совѣтъ долженъ перестать быть придворнымъ учрежденіемъ и превратиться въ публичное, законодательное установленіе. Авторъ мемуара надѣляетъ въ своемъ проэктѣ государственный совѣтъ правомъ законодательной инициіативы, которой обладаютъ всѣ члены совѣта по всѣмъ предметамъ, входящимъ въ компетентность совѣта по проэкту автора мемуара.

Если мы обратимся къ названному „Проэкту“ графа Сперанскаго, то мы найдемъ здѣсь тѣже мысли о составѣ государственнаго совѣта и его назначеніи въ русскомъ государственномъ управленіи. „Всякое правленіе, чтобы быть законнымъ, должно, говоритъ Сперанскій, основываться на волѣ народа, А такъ какъ весь народъ въ цѣлости не можетъ блюсти за тѣмъ, чтобы правительство оставалось въ предѣлахъ, предписанныхъ закономъ, то совершенно необходимо, чтобы было сословіе, которое, становясь между нимъ и правительствомъ, было достаточно просвѣщенно, чтобы понимать, какіе есть истинные предѣлы власти, достаточно независимо, чтобы ея не бояться, и достаточно связано интересами съ

народомъ, чтобы никогда не имѣть покушенія измѣнять ему". Эту задачу Сперанскій возлагаетъ на высшій классъ, обязанный блюсти за исполненіемъ законовъ и равный по своему политическому положенію въ государствѣ англійской аристократіи. „Народъ (все-то, что не входитъ въ аристократію) довѣряетъ аристократіи блюсти за исполненіемъ законовъ, такъ какъ она обязана представлять его". Высшій классъ въ Россіи—дворянство—долженъ по образцу англійской аристократіи занимать первыя государственныя должности. „Низшему же классу необходимо будетъ принадлежать большая часть богатствъ и образованности страны; онъ будетъ отличаться только дарованіями, способностями и добродѣтелью". Дворянство только владѣетъ землею, населенными имѣніями, и поэтому оно обладаетъ политическими правами. Среднее сословіе—часть низшаго класса имѣетъ нѣкоторыя изъ числа послѣднихъ. Если ко всѣмъ этимъ разсужденіямъ Сперанскаго о значеніи дворянства и средняго сословія присоединить его взглядъ на участіе ихъ въ разныхъ думахъ, особенно высшей—государственной изъ депутатовъ, выбранныхъ изъ среды этихъ сословій [1]), то сходство взглядовъ Сперанскаго и автора мемуара невольно бросится въ глаза. Оно еще болѣе увеличится, если мы припомнимъ, что и въ „Проэктѣ" Сперанскаго, какъ и потомъ его „Образованіи совѣта 1810 г." онъ названъ публичнымъ установленіемъ; въ „Проэктѣ" совѣтъ тоже „содѣйствуетъ державной власти въ предложеніи и утвержденіи закона".

Но помимо этого сходства проэкта у автора мемуара относительно реорганизаціи государственнаго совѣта съ „Проэктомъ" Сперанскаго, замѣчается много сходнаго съ мемуаромъ и въ „Образованіи совѣта" 1810 г. Сюда относятся всѣ

[1]) См. мое сочиненіе о русскомъ государственномъ совѣтѣ, т. 1, 834—836, 840, 843—844 и 849—850 стр.

отступленія авторомъ мемуара отъ основной мысли проэкта о государственномъ совѣтѣ, какъ самостоятельномъ учрежденіи съ выбраннымъ составомъ и законодательными правами публичнаго установленія. Послѣднее названіе присвоено совѣту и по его „Образованію 1810 г.“, по нимъ, какъ и проэктомъ мемуара подчеркнута мысль, что организаціей совѣта не ослабляется сила самодержавной власти русскаго государя. Только въ „Образованіи 1810 г.“ этотъ послѣдній принципъ проведенъ болѣе послѣдовательно, чѣмъ въ мемуарѣ: въ первомъ не говорится ни о выбранныхъ въ совѣтѣ членахъ, депутатахъ сословій, ни о правѣ законодательной инціативы совѣта. Очевидно, что проэктъ его реорганизаціи въ мемуарѣ ближе къ „Государственному уложенію“ Сперанскаго, чѣмъ къ его „Образованію“ совѣта въ 1810 г. Невольно напрашивается вопросъ, не принадлежатъ ли Memoires sur le Conseil d' Empire de Russie перу графа Сперанскаго, со взглядами котораго такъ много въ немъ общаго? На положительное рѣшеніе этого вопроса наводитъ, кромѣ отмѣченныхъ нами аналогичныхъ чертъ въ мемуарѣ съ одной стороны и „Проэктѣ уложенія государственныхъ законовъ“ и „Образованіи“ совѣта 1810 г. съ другой, еще упоминаніе авторомъ мемуара въ его началѣ о представленномъ имъ государю планѣ реорганизаціи министерствъ, гдѣ онъ, какъ мы видѣли, указывалъ на огромную отвѣтственность абсолютнаго монарха.

Мы не знаемъ, какой этотъ планъ, гдѣ онъ находится и каково его содержаніе, но упоминаемая въ немъ идея объ отвѣтственности монарха, которую авторъ мемуара желаетъ сложить съ него на членовъ совѣта, вмѣстѣ съ налагаемой на совѣтъ обязанностью развить въ народѣ уваженіе къ закону составляли всегда любимыя и основныя идеи всего политическаго міровозрѣнія М. М. Сперанскаго, которыя онъ высказалъ такъ смѣло въ эпоху реформъ Александра I, но

долженъ былъ отказаться тогда при ихъ осуществленіи отъ многихъ своихъ завѣтныхъ убѣжденій. Въ царствованіе же Николая I тотъ же Сперанскій говоритъ еще болѣе осторожнымъ языкомъ, не мечтая объ „уновленіяхъ", а лишь о „продолженіи начатаго, довершеніи неоконченнаго, раскрытіи предначертаній, исправленіи того, что временемъ, обстоятельствами, покушеніемъ исполнителей или ихъ злоупотребленіемъ совратилось съ своего пути". Но не мечталъ ли также всегда Сперанскій о возможности „продолжать начатое" послѣ эпохи реформъ при Александрѣ I, когда онъ писалъ ему изъ своей ссылки (изъ Перми) по поводу нареканій на его реформаторскую дѣятельность, что „полезнѣе можетъ быть было бы всѣ установленія плана, приготовивъ вдругъ, открыть одновременно"? Напомнивши государю объ его рѣшеніи производить реформы постепенно, Сперанскій объяснялъ „источникъ ложныхъ страховъ и неправильныхъ понятій о реформахъ тѣмъ, что, не зная плана правительства, судили намѣренія его по отрывкамъ и, не видя точной цѣли и конца перемѣнъ, страшились вредныхъ уновленій". Сперанскій совѣтовалъ тогда Александру I „переходъ отъ настоящихъ установленій къ новымъ такъ учредить, чтобы онъ казался самымъ простымъ и естественнымъ, новыя установленія казались возникающими изъ прежнихъ" [1]).

Не предрѣшая вопроса о томъ, не принадлежитъ ли разсматриваемый нами мемуаръ о государственномъ совѣтѣ перу Сперанскаго, мы все-таки можемъ отмѣтить въ этомъ интересномъ документѣ слѣды такого же крайне осторожнаго отношенія автора мемуара къ существующему порядку вещей. Предлагая организацію государственнаго совѣта на половину изъ депутатовъ дворянства и городского сословія и надѣляя совѣтъ правомъ самостоятельнаго участія въ законодатель-

---

[1]) См. мое сочиненіе о русскомъ государственномъ совѣтѣ, I т., 864 стр.

ствѣ, авторъ мемуара въ тоже время спѣшитъ завѣрить членовъ комитета 6 декабря, что его планъ реорганизаціи совѣта на такихъ началахъ не представляетъ никакой опасности для самодержавной власти русскаго государя. Указывая на примѣръ сосѣднихъ съ Россіей государствъ, которымъ нельзя пренебрегать русскимъ государямъ, авторъ оговаривается, что онъ не имѣетъ въ виду конституцій Франціи и Англіи, и даже рѣшительно заявляетъ, что въ средѣ самостоятельно избранныхъ сословіями членовъ совѣта съ важнымъ правомъ законодательной иниціативы никогда не зародится мысль о присвоеніи себѣ правъ законодательной власти, о ниспроверженіи существующаго порядка. Очевидно, что всѣ эти противорѣчія въ проэктѣ реорганизаціи государственнаго совѣта вытекаютъ изъ желанія, съ одной стороны, ввести въ него новые элементы въ духѣ преобразовательныхъ плановъ времени Александра I, а съ другой, показать, что такими „уновленіями" не нарушаются основанія русскаго политическаго устройства, въ которомъ сохраняется законная самодержавная власть русскаго государя.

Подобный осторожный пріемъ проведенія новыхъ идей и принциповъ свойственъ былъ М. М. Сперанскому во все время его реформаторской дѣятельности при Александрѣ Павловичѣ. Въ началѣ подготовки къ ней, въ „Проэктѣ учрежденія губернскихъ мѣстъ (1802—1803 г.)" Сперанскій даетъ организацію высшихъ учрежденій въ Россіи, основанныхъ на „недѣлимости власти самодержавной", но въ тоже время „возводящихъ народное мнѣніе ближе къ идеямъ манархическимъ и ставящимъ Россію на одной чредѣ съ прочими государствами европейскими". Въ проэктированныхъ въ 1802—1802 г. Сперанскимъ установленіяхъ (двухъ сословіяхъ—законодательномъ и исполнительномъ сенатѣ) „государь благонамѣренный, по его словамъ, не найдетъ никакихъ препятствій къ усовершенію сихъ предположеній, но самодержецъ, кото-

рый бы захотѣлъ употребить во зло неограниченную его волю, встрѣтилъ бы твердую преграду своимъ насиліямъ, ежели не въ самыхъ сихъ установленіяхъ, то въ полной увѣренности, привычкахъ народныхъ особливо, когда привычки сіи долголѣтнимъ продолженіемъ добраго царства въ сердцахъ укрѣпятся". Сперанскій находитъ главную пользу учрежденій по проэкту 1802—1813 г. „въ удобности, какую сей образъ правленія имѣетъ, чтобы со временемъ превратиться въ совершенную монархическую систему: когда созрѣетъ возможность лучшаго управленія вслѣдствіе развитія просвѣщенія и благопріятныхъ обстоятельствъ, тогда, думаетъ Сперанскій, безъ всякой точной перемѣны и въ тѣ же такъ сказать рамы вмѣстится другое устройство, не на видимомъ порядкѣ, но на внутреннемъ и вещественномъ основанное" [1])

Такъ писалъ Сперанскій въ 1803 г., когда онъ былъ вдали отъ реформъ въ управленіи, но тѣже основныя политическія воззрѣнія, только глубже, основательнѣе и подробно развитыя, Сперанскій высказалъ и въ 1809 г. въ своемъ „Проэктѣ уложенія государственныхъ законовъ", гдѣ онъ также старается ввести новыя политическія учрежденія въ русскомъ государствѣ съ цѣлью превращенія его въ истинную, совершенную монархію, гдѣ „власть правительства была бы утверждена на постоянныхъ началахъ и тѣмъ самымъ сообщалось бы дѣйствію сей власти болѣе правильности, достоинства и истинной силы" [2]). Въ „Образованіи совѣта" 1810 г. Сперанскій долженъ былъ ограничиться соединеніемъ двухъ разнородныхъ началъ организаціи—политическихъ учрежденій „совершенной" (ограниченной, по мысли Сперанскаго) монархіи и идеи о сохраненіи самодержавной власти русскаго государя. Мемуаръ о русскомъ государственномъ совѣтѣ близокъ по двойственному характеру своихъ основныхъ

---

[1]) Ibidem, 820—821 стр.

[2]) Пермское письмо Сперанскаго.

идей къ „Образованію совѣта 1810 г.“, но авторъ мемуара болѣе опредѣленно, прямо и рѣшительно выражаетъ мысль о самостоятельной законодательной роли государственнаго совѣта при предполагаемомъ его устройствѣ и тѣмъ примыкаетъ къ „Проэкту уложенія государственныхъ законовъ“.

Если мы резюмируемъ всѣ наши сравненія мемуара съ „Проэктами“ Сперанскаго 1803 и 1809 г. и „Образованіемъ совѣта 1810 г.“, то мы можемъ остановиться на естественномъ предположеніи, что авторъ мемуара тотъ же М. М. Сперанскій, который, какъ мы знаемъ, былъ въ числѣ членовъ комитета 6 декабря и могъ воспользоваться такимъ удобнымъ случаемъ, чтобы попытаться еще разъ провести въ жизнь свои завѣтныя политическія убѣжденія, хотя бы и въ болѣе скромной формѣ организаціи государственнаго совѣта, какъ самостоятельнаго законодательнаго учрежденія съ характеромъ выборнаго, народнаго относительно половины своего состава. Но если мемуаръ и не былъ написанъ самимъ Сперанскимъ, то заслуживаетъ, все-таки, особеннаго вниманія тотъ фактъ, что въ немъ такъ много политическихъ идей, высказанныхъ Сперанскимъ въ царствованіе Александра I и положенныхъ въ измѣненномъ видѣ въ основаніе его реформъ въ высшей русской администраціи. Слѣдовательно, потребность въ дальнѣйшихъ реформахъ въ томъ же направленіи послѣдовательнаго проведенія въ русскомъ государственномъ управленіи идеи законности продолжала жить и въ царствованіе Николая I при всѣхъ неблагопріятныхъ условіяхъ для такихъ реформъ. Комитетъ 6 декабря быть можетъ, не безъ вліянія извѣстнаго намъ мемуара [1]), а еще болѣе самого Сперанскаго, возможнаго его ав-

---

[1]) **Примѣчаніе.** Комитетъ 6 декабря продолжалъ работать систематически до 1831 г. и, значитъ, могъ обсуждать мемуаръ, поданный въ него въ 1828—30 г. (См. Корфъ: „Жизнь гр. Сперанскаго“, II т., 335—336 стр.).

тора ясно и категорически, высказалъ какъ мы видѣли мысль о необходимости сдѣлать государственный совѣтъ, согласно его „Образованію“ въ 1810 г., настоящимъ законодательнымъ учрежденіемъ.

Предположенія комитета были одобрены государемъ, но не осуществились въ царствованіе Николая I. Вмѣсто этого были сдѣланы разныя дополненія къ „Образованію совѣта 1810 г.“ и было издано новое учрежденіе совѣта, значительно видоизмѣнившее основанія „Образованія 1810 г.“ и уклонившееся и отъ предположеній комитета 6 декабря о государственномъ совѣтѣ, какъ только законодательномъ учрежденіи въ русскомъ государственномъ управленіи.

Пятая глава.

Государственный совѣтъ въ царствованіе Николая I.

(продолженіе).

На первыхъ порахъ въ устройствѣ государственнаго совѣта были сдѣланы лишь нѣкоторыя частичныя измѣненія, большинство которыхъ лишь отчасти относится къ законодательной функціи совѣта. Такой именно характеръ имѣетъ учрежденіе въ 1832 г. особаго департамента въ составѣ совѣта по дѣламъ Царства Польскаго. Въ граматѣ ему было возвѣщено, что „дѣла законодательства и другія особенныя предположенія по Царству Польскому, кои по свойству своему должны быть предварительно и тщательно соображены съ существующими въ другихъ частяхъ Имперіи постановленіями и общими оной пользами, а равно и годовыя смѣты, представленныя совѣтомъ Царства на Высочайшее утвержденіе, вносятся въ Россійскій государственный совѣтъ“.

На общій, законодательный же характеръ дѣятельности совѣта указываетъ опредѣленіе, что по законодательнымъ воп-

росамъ, относительно военнаго и морского управленія, военный и адмиралтействъ—совѣты должны дѣлать представленія въ государственный совѣтъ какъ въ случаяхъ превышающихъ ихъ власть, такъ одинаково и въ дѣлахъ, которыя имѣютъ связь съ прочими частями управленія. Въ такое же отношеніе къ государственному совѣту поставленъ и государственный контроль.

Наряду съ этими немногими шагами къ возвращенію совѣту законодательной роли въ управленіи предприняты мѣры, не только ограничивающія законодательную функцію совѣта, но, кромѣ того, снова вносящія въ его вѣдомство административныя и судебныя дѣла, на выдѣленіи которыхъ такъ единодушно настаивали члены комитета 6 декабря 1826 г. вмѣстѣ съ авторами разныхъ „Записокъ". Такъ изъ состава государственнаго совѣта по его „Образованію" 1810 г. были выдѣлены сначала комиссія составленія законовъ, а затѣмъ и коммисія прошеній. Первая была преобразована во II отдѣленіе собственной Е. И. В. канцеляріи; точно также и комиссія прошеній поступила въ непосредственное вѣдѣніе Е. И. В. Изъяты были потомъ также изъ вѣдомства совѣта всѣ новые законы съ дополненіями и измѣненіями къ нимъ, которые касались военной части, если только они не были связаны съ другими частями управленія. Такого рода законопроэкты представлялись непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе помимо совѣта, хотя въ его составѣ и находился департаментъ военныхъ дѣлъ по Учрежденію государственнаго совѣта 1842 г., какъ и по „Образованію" его 1810 г. Выдѣленіе военныхъ законопроэктовъ изъ компетенціи государственнаго совѣта совершилось, впрочемъ, уже въ 1843 г., послѣ изданія „Учрежденія" 1842 г. Мы привели этотъ фактъ здѣсь для общей характеристики исторіи государственнаго совѣта при Николаѣ I: ограниченія законодательной его функціи продолжались до самаго конца цар-

ствованія Николая I. Такъ въ 1851 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе, въ силу котораго и „вообще новыя положенія, касающіяся предметовъ двухъ или нѣсколькихъ вѣдомствъ, представляются въ извѣстныхъ случаяхъ за общимъ подписомъ всѣхъ министровъ или главноуправляющихъ, до управленія коихъ сіи положенія относятся, по собственному благоусмотрѣнію Государя, прямо Его Величеству“. Эта статья—исключеніе изъ общаго правила относительно разсмотрѣнія всѣхъ законодательныхъ вопросовъ въ государственномъ совѣтѣ одинаково по „Образованію“ 1810 года, какъ и по „Учрежденію“ 1842 года.

Ко времени изданія этого „Учрежденія“ государственный совѣтъ былъ уже заваленъ всякаго рода посторонними его главному назначенію дѣлами, особенно же судебными. Такъ, на разсмотрѣніе совѣта вносились дѣла, въ которыхъ встрѣчаются несогласія въ мнѣніяхъ общаго собранія сената и военнаго совѣта. Въ подобнаго рода случаяхъ государственный совѣтъ ставился въ несвойственное ему положеніе высшаго посредника въ дѣлахъ административныхъ и судебныхъ: особенно много приходилось совѣту разсматривать судебныхъ дѣлъ. Въ 1834 г. совѣту указаны „способы для точнѣйшаго соображенія многосложныхъ и запутанныхъ судебныхъ дѣлъ“. Такъ министръ юстиціи долженъ былъ сопровождать въ совѣтъ печатныя записки по дѣламъ, рѣшаемымъ въ сенатѣ, и въ общихъ собраніяхъ совѣта при рѣшеніи такого рода дѣлъ должны были участвовать всѣ министры. Входитъ даже въ правило перенесеніе въ извѣстныхъ случаяхъ изъ сената въ государственный совѣтъ судебныхъ дѣлъ; при чемъ исполненіе рѣшеній сената останавливается, пока не послѣдуетъ окончательное постановленіе совѣта. Въ немъ рѣшаются теперь и уголовныя дѣла, въ которыхъ государственному совѣту было предоставлено право облегчать участь осужденнаго, что вызывало и монаршее къ нему снисхож-

деніе. Изъ административныхъ дѣлъ до изданія „Учрежденія“ 1842 г., было предположено вносить въ государственный совѣтъ дѣла, вступающія въ сибирскій комитетъ. Наконецъ, были выработаны въ тоже время довольно подробныя правила дѣлопроизводства въ государственномъ совѣтѣ.

Учрежденіе государственнаго совѣта 1842 г., въ которомъ онъ получилъ полное и окончательное образованіе въ царствованіе Николая I, было выработано въ особомъ комитетѣ, составленномъ изъ князя Васильчикова (предсѣдателя), графовъ Левашева и Киселева, Блудова, Марченки и государственнаго секретаря, барона Корфа. Послѣдній, вмѣстѣ съ княземъ Васильчиковымъ, былъ въ числѣ членовъ комитета 6 декабря 1826 года, главный взглядъ котораго на необходимость возстановленія „Образованія 1810 г.“ долженъ былъ лечь и въ основаніе „Учрежденія“ 1842 года. И на самомъ дѣлѣ, въ именномъ указѣ государственному совѣту, данномъ по поводу изданія его „Учрежденія“, заявлялось, что начала и главныя основанія его тѣ же, что и „Образованія 1810 г., и что и впредь они будутъ сохранены неприкосновенными, „какъ цѣли своей и общему духу нашихъ государственныхъ установленій вполнѣ сообразныя“. Вмѣстѣ съ тѣмъ было признано необходимымъ сдѣлать въ „Образованіи“ 1810 г. нѣкоторыя перемѣны по случаю новаго изданія свода законовъ и пересмотрѣть отдѣльныя части „Образованія“, для полнаго ихъ между собою соглашенія. Государственный совѣтъ въ „Учрежденіи“ 1842 г. названъ, какъ и въ „Образованіи“ 1810 г., сословіемъ, хотя съ этимъ словомъ теперь уже не соединялось какого-либо представленія о немъ, какъ самостоятельной политической корпораціи. Такъ можно заключить изъ того, что въ „Учрежденіи“ 1842 г. въ числѣ „коренныхъ законовъ“, опредѣляющихъ по „Образованію“ 1810 г. составъ, существо и главныя формы дѣйствій государственнаго совѣта, нѣтъ двухъ

основныхъ положеній, вытекающихъ изъ названія его сословіемъ въ 1 пунктѣ коренныхъ законовъ. „Посему,—сказано въ „Образованіи“ 1810 г.,—всѣ законы, уставы и учрежденія въ первообразныхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ, а потомъ дѣйствіемъ державной власти поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію. Никакой законъ, уставъ и учрежденіе не исходитъ изъ совѣта и не можетъ имѣть совершенія безъ утвержденія верховной власти“.

Смыслъ этихъ пунктовъ заключается въ предоставленіи права совѣту участвовать въ предложеніи и обсужденіи всѣхъ законовъ, уставовъ и учрежденій, всѣ проэкты которыхъ должны быть вносимы въ совѣтъ. Значитъ, въ 1810 г. устанавливался опредѣленный порядокъ составленія законовъ въ русскомъ государствѣ, отъ котораго по „Учрежденію“ 1842 г. допускались извѣстныя и довольно большія отклоненія. Большое различіе между „Учрежденіемъ“ 1842 г. и „Образованіемъ “1810 г. заключается въ обозначеніи круга предметовъ дѣятельности государственнаго совѣта. Этотъ кругъ въ „Учрежденіи“ 1842 сравнительно съ „Образованіемъ“ 1810 значительно разнится введеніемъ въ вѣдомство совѣта массы всякаго рода административныхъ и судебныхъ дѣлъ. Отнынѣ совѣтъ долженъ заниматься особенно много разнаго рода финансовыми вопросами самаго разнообразнаго характера, отъ разсмотрѣнія предположенныхъ доходовъ и расходовъ городовъ и ежегодныхъ смѣтъ столичныхъ думъ до дѣлъ объ открытіяхъ и изобрѣтеніяхъ, учрежденій компаній на акціяхъ и пр. Государственному совѣту предоставлено также обсужденіе дѣлъ о возведеніи въ дворянское званіе, лишеніи его и утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ—баронскомъ, княжескомъ и графскомъ. По отношенію къ сенату совѣтъ явился высшей судебной инстанціей по многочисленнымъ дѣламъ. Въ числѣ этихъ судебныхъ

дѣлъ упоминается о производствѣ слѣдствія надъ министрами и генералъ-губернаторами, въ случаѣ обвиненій, удостоенныхъ Высочайшаго уваженія. Эта карательная мѣра по отношенію къ министрамъ была по „Учрежденію“ 1842 г. единственной формой ихъ отвѣтственности въ управленіи своими частями. Въ „Образованіи“ 1810 г. министры были обязаны представлять въ совѣтъ ежегодные отчеты по управленію принадлежащихъ имъ частей. Такого рода мѣра не содержала въ себѣ полной отвѣтственности министровъ по „Образованію“ 1810 года: въ отчетахъ, вносимыхъ ими въ совѣтъ, сообщались уже результаты той дѣятельности, безпрерывное теченіе которой ускользало отъ контроля совѣта. Отвѣтственность министровъ, устанавливаемая, кромѣ „Образованія 1810 г.“, еще Общ. уст. минист. 1811 года, оставалась и при Александрѣ I въ дѣйствительности, по замѣчанію Трощинскаго, „мечтательною и идеальной“. При преобразованіи сената, которое предполагалось дать ему Сперанскимъ послѣ „Образованія“ совѣта и учрежденія министерствъ, часть сената долженъ былъ составить верховный уголовный судъ, который могъ судить каждаго министра въ случаяхъ, когда откроются его важныя государственныя вины. Но этотъ судъ не былъ организованъ и отвѣтственность министровъ осталась въ области благихъ пожеланій. Впрочемъ, въ первые годы дѣятельности совѣта 1810 г. его департаменты, за исключеніемъ департамента законовъ, до котораго не касался контроль надъ дѣятельностью министровъ, сдерживали произволъ министровъ; но затѣмъ они стали совершенно независимыми отъ совѣта въ своей административной дѣятельности.

Редакторы „Учрежденія“ 1842 г. совершенно отказались отъ мысли о постоянномъ контролѣ совѣта надъ дѣйствіями министровъ, власть и вліяніе которыхъ въ государственномъ управленіи могли теперь развиваться безпрепят-

ственно: принятіе такой экстраординарной мѣры, какъ назначеніе слѣдствія надъ министромъ по Высочайшему усмотрѣнію, могло происходить только въ особенныхъ, чрезвычайныхъ случаяхъ. А такъ какъ по „Учрежденію" 1842 г. компетентность государственнаго совѣта расширена разнообразными административными дѣлами, то тѣмъ самымъ допущена и возможность усиленнаго вліянія на дѣятельность совѣта и министровъ-членовъ государственнаго совѣта по ихъ званію. Въ „Учрежденіи" 1842 г. есть еще цѣлый рядъ статей, которыми ослабляется главное, законодательное значеніе государственнаго совѣта въ управленіи. „Учрежденіе" закрѣпляетъ отдѣльное отъ совѣта существованіе II отдѣленія собственной Е. И. В. канцеляріи, съ которымъ совѣтъ могъ входить въ сношенія „при разсмотрѣніи высшихъ новыхъ постановленій, клонящихся къ отмѣнѣ и дополненію существующихъ законовъ, испросивъ на то предварительно Высочайшее соизволеніе". Совѣтъ обязанъ доводить до свѣдѣнія II-го отдѣленія Собственной Е. И. В. канцеляріи свои рѣшенія въ случаяхъ, когда они касались неполноты закона или его недостатка, „для соображеній канцеляріи этихъ дополненій или составленія закона на будущее время". Мы уже указывали на значеніе превращенія коммиссіи составленія законовъ, бывшей по „Образованію" 1810 г., въ составѣ государственнаго совѣта, въ отдѣльное отъ него учрежденіе съ особыми законодательными задачами. Соображенія, заставившія образовать II-е отдѣленіе Собственной Е. И. В. канцеляріи, заслуживаютъ полнаго одобренія. Но на тотъ фактъ, что при департаментѣ законовъ не стало теперь собственной канцеляріи,—коммиссіи составленія законовъ, которая вырабатывала всѣ законопроэкты прежде внесенія ихъ въ департаменъ законовъ, слѣдуетъ смотрѣть, какъ на уменьшеніе законодательнаго значенія самого государственнаго совѣта, отъ котораго отошли по „Учрежденію" составленіе проэктовъ законовъ и дополненія къ нимъ.

По 40 § „Образованія" 1810 г. „заключенія совѣта по дѣламъ частнымъ изображаются въ общемъ видѣ закона или учрежденія, дабы разрѣшеніемъ одного случая можно было объять всѣ другіе, съ нимъ однородные". По этому § рѣшеніямъ совѣта по частнымъ дѣламъ придана сила общихъ законодательныхъ нормъ, что расширяетъ законодательную область дѣятельности государственнаго совѣта. Въ „Учрежденіи" 1842 г. только сказано, что по дѣламъ частнымъ департаменты всѣ свои заключенія основываютъ единственно на силѣ существующихъ законовъ. Впрочемъ, въ томъ же 40 § говорится далѣе, что неполнота или недостатокъ закона, обнаружившіеся при обсужденіи частнаго случая, должны быть исправлены, но это дѣло составленія новаго закона или дополненіе стараго возлагалось уже не на совѣтъ, а на II-е отдѣленіе Собственной Е. И В. канцеляріи. 49 § „Учрежденія" 1842 г. соотвѣтствуетъ по своему содержанію 39 § „Образованія" 1810 г.; въ обоихъ §§ указаны случаи, когда законодательныя положенія департаментовъ поступаютъ, помимо общаго собранія государственнаго совѣта, непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе. Это тѣ случаи, когда дѣло касается изъясненія точнаго разума существующихъ законовъ въ приложеніи ихъ къ частнымъ случаямъ, если при этомъ не предполагается новый законъ, уставъ или учрежденіе и не требуется отмѣна прежнихъ постановленій или ихъ дополненіе. Различіе между „Образованіемъ" 1810 и „Учрежденіемъ" 1842 г. въ изложеніи указанныхъ §§ заключается лишь въ томъ, что положенія совѣта поступаютъ по „Образованію" на Высочайшее усмотрѣнію въ подлинныхъ журналахъ, а по „Учрежденію" въ краткихъ изъ нихъ извлеченіяхъ—меморіяхъ.

Меморіи были введены въ совѣтъ еще при Александрѣ I по причинамъ, которыя, по словамъ Сперанскаго, „опредѣлить трудно". Но самъ же онъ вслѣдъ за этимъ объясняетъ

всѣ неудобства замѣны подлинныхъ журналовъ для рѣшеній государственнаго совѣта меморіями. „Здѣсь, говоритъ Сперанскій, встрѣчаются два вопроса: 1) чѣмъ удостовѣрено, что сіи выписки представляютъ дѣло во всей полнотѣ его и ясности, и 2) если онѣ представляютъ его во всей полнотѣ и ясности, достойной верховнаго рѣшенія государя, то почему же онѣ не суть журналы и списки съ журналовъ?“ По словамъ сенатора Баранова,—горячаго защитника законодательнаго значенія въ управленіи государственнаго совѣта,—„меморіи обыкновенно излагаются столь кратко, что почти ни въ которой изъ нихъ полнаго объ обстоятельствахъ дѣла понятія имѣть не можно“. Не смотря на такія основательныя сомнѣнія компетентныхъ лицъ относительно меморій, онѣ введены „Учрежденіемъ“ 1842 г. вообще для всѣхъ обыкновенныхъ дѣлъ и положеній, составляемыхъ какъ въ общихъ собраніяхъ, такъ и отдѣльныхъ департаментахъ государственнаго совѣта. Только заключенія департамента Царства Польскаго подносятся на Высочайшее усмотрѣніе *въ подлинныхъ журналахъ*, вѣроятно, въ виду особенной важности этого рода дѣлъ для судьбы польскаго края послѣ тревожныхъ въ немъ событій 1832—1833 гг. Впрочемъ, вскорѣ послѣ изданія „Учрежденія“ 1842 г. подлинные журналы по дѣламъ Царства Польскаго тоже замѣнены меморіями, представляемыми на Высочайшее усмотрѣніе, какъ и дѣла прочихъ департаментовъ совѣта. Едва ли нужно доказывать, на сколько зависѣли основательность, сила и убѣдительность всѣхъ разсужденій членовъ совѣта по важнѣйшимъ законодательнымъ вопросамъ отъ того, какъ точно и умѣло были составлены меморіи въ канцеляріи государственнаго совѣта. При малѣйшемъ, хотя бы и неумышленномъ, отступленіи меморій отъ подлинныхъ журналовъ засѣданій въ департаментахъ совѣта могла пострадать и вся аргументація членовъ въ пользу извѣстнаго рѣшенія законодательнаго во-

проса, а вмѣстѣ съ тѣмъ понесли бы существенный ущербъ въ своихъ интересахъ отдѣльныя лица или цѣлые общественные классы, которыхъ касалось то или другое рѣшеніе государственнаго совѣта.

Намъ остается разсмотрѣть послѣднюю часть „Учрежденія“ 1842 г.: порядокъ засѣданій въ департаментахъ и общемъ собраніи государственнаго совѣта, „пространство власти и образъ его дѣйствій“ и порядокъ представленія дѣлъ на Высочайшее усмотрѣніе, а также и учрежденіе государственной канцеляріи. Всѣ эти вопросы относятся къ внѣшней, формальной сторонѣ дѣятельности совѣта, въ которой, однако, есть нѣкоторыя особенныя черты по „Учрежденію“ 1842 г., заслуживающія того, чтобы ихъ здѣсь отмѣтить. „Учрежденіе“ 1842 г. устанавливаетъ сначала въ общихъ чертахъ порядокъ вступленія и производства дѣлъ въ департаменты совѣта (15—52 §§), затѣмъ уже болѣе подробно регламентируетъ весь ходъ засѣданій въ общемъ собраніи государственнаго совѣта, придавая особенную важность его рѣшеніямъ требованіемъ крайней внимательности, осторожности, обдуманности и основательности со стороны членовъ общаго собранія совѣта (§§ 53—80). Но въ „Учрежденіи“ 1842 г. нѣтъ статьи „Образованія“ 1810 г., по которой рѣшенія большинства членовъ совѣта считаются принятыми имъ. Если эти рѣшенія содержали въ себѣ законы, уставы и учрежденія, которыя издавались въ формѣ манифестовъ, въ послѣдніе включалась извѣстная формула: „внявъ мнѣнію его“. Въ „Учрежденіи“ 1842 г. нѣтъ и слѣда этой формулы, возбуждавшей въ обществѣ при Николаѣ I столько тревожныхъ толковъ и напрасныхъ опасеній за сохраненіе самодержавной власти русскаго государя, который допускалъ въ лицѣ Александра I употребленіе ея въ манифестахъ. Чтобы положить предѣлъ всякимъ сомнѣніямъ относительно законосовѣщательнаго только значенія государственнаго совѣта, въ

„Учрежденіи“ сказано, что въ случаѣ разномыслія въ журналъ совѣта вносится только два мнѣнія (за и противъ рѣшенія) съ приложеніемъ особыхъ мнѣній членовъ совѣта (80—81 §§). Съ выдѣленіемъ изъ его состава комиссіи составленія законовъ устраненъ и особый порядокъ разсмотрѣнія въ совѣтѣ (департаментѣ законовъ) всѣхъ законовъ, уставовъ и учрежденій, которые подведены подъ обыкновенные акты дѣятельности государственнаго совѣта. Его членамъ вмѣняется въ обязанность „вникать при полной свободѣ мнѣній со всею точностью въ силу вопросовъ, не удаляясь отъ существа ихъ, и не предаваясь влеченію мыслей постороннихъ и неопредѣлительныхъ, основывать свои заключенія на сужденіяхъ положительныхъ“ (29 §). По частнымъ дѣламъ существеннымъ основаніемъ всѣхъ сужденій и заключеній всегда долженъ быть одинъ законъ.

Рѣшенія совѣта раздѣляются „Учрежденіемъ“ 1842 г. на дѣла, требующія собственноручнаго Высочайшаго подписанія въ силу ихъ особенной важности, и менѣе важныя дѣла, нетребующія такой подписи. Изъ первыхъ законы, уставы и учрежденія издаются въ формѣ манифестовъ. По „Образованію“ 1810 г. въ такой же формѣ издаются и всѣ дополненія уставовъ и учрежденій, чѣмъ поднималось законодательное значеніе этихъ дополненій и самого государственнаго совѣта. По „Учрежденію“ 1842 г. дополненіямъ уставовъ и учрежденій не присвоена форма манифестовъ; для нихъ оставлена обычная для всѣхъ остальныхъ актовъ дѣятельности совѣта форма „мнѣній государственнаго совѣта“, въ которой издаются единогласныя положенія, требующія собственноручнаго Высочайшаго подписанія. При разногласіи въ рѣшеніяхъ издаются Именные указы. По дѣламъ, менѣе важнымъ и поэтому нетребующимъ собственноручнаго Высочайшаго утвержденія, Высочайшія повелѣнія объявляются председателемъ государственнаго совѣта. Въ

„Учрежденіи“ 1842 г. установлены еще особыя Высочайшія повелѣнія, которыя относятся къ опредѣленію членовъ совѣта и его канцеляріи, словесныя Высочайшія повелѣнія, объявляемыя совѣту его председателемъ, и Высочайшія примѣчанія, которыя излагаются въ Высочайшемъ повелѣніи. Въ „Образованіи“ 1810 года, кромѣ манифестовъ и мнѣній государственнаго совѣта, упоминались еще и Высочайшія повелѣнія объ опредѣленіи членовъ и чиновъ совѣта, и Высочайшія примѣчанія, которыми государь „предлагалъ совѣту обратить вниманіе на особенные предметы“. „Учрежденіе“ 1842 г. оставляя за канцеляріей государственнаго совѣта названіе государственной, образовывало въ ней пять отдѣленій сообразно числу департаментовъ совѣта. По „Образованію“ 1810 г. въ канцеляріи совѣта было только три отдѣленія и комиссія составленія законовъ, занимающая мѣсто канцеляріи при департаментѣ законовъ. „Учрежденіе“ подробно опредѣляетъ „образъ производства“ дѣлъ въ каждомъ изъ отдѣленій канцеляріи государственнаго совѣта, надѣленномъ многочисленнымъ составомъ чиновниковъ; на нихъ возлагаются особенныя обязанности сообразно ихъ занятіямъ въ канцеляріи государственнаго совѣта.

Въ остальное время царствованія Николая I вновь издано „Учрежденіе государственнаго совѣта“ 1842 г. Въ немъ произошли лишь небольшія, незначительныя измѣненія, которыя касались введенія однообразнаго рѣшенія дѣлъ въ совѣтѣ и устраненія препятствій къ безпрепятственной его дѣятельности. Продолжалось также увеличеніе числа административныхъ дѣлъ, поступавшихъ въ совѣтъ. Таковы были многочисленные и разнообразные вопросы о земскихъ повинностяхъ, смѣтахъ, раскладкахъ земскихъ суммъ и пр.

Сравненіе „Учрежденія государственнаго совѣта“ 1842 г. съ его „Образованіемъ“ 1810 г. показало, на сколько въ первомъ были сохранены главныя начала и основанія въ

организаціи совѣта александровскаго царствованія. Мы теперь можемъ также судить, были ли приняты во вниманіе редакторами „Учрежденія" 1842 г. безспорныя указанія разныхъ компетентныхъ людей на недостатки въ устройствѣ совѣта въ началѣ царствованія Николая I и тѣ поправки, которыя эти лица, а затѣмъ и сами члены комитета 6 декабря 1842 г., считали необходимыми при настоящей реформѣ государственнаго совѣта. По „Учрежденію" 1842 г. совѣтъ не только не сдѣлался законодательнымъ учрежденіемъ, какимъ онъ являлся по преимуществу по „Образованію" 1810 г., но, какъ мы видѣли, вообще законодательное значеніе совѣта было значительно ослаблено разными ограниченіями и исключеніями, а также и обремененіемъ совѣта массою всякаго рода административныхъ и судебныхъ дѣлъ. Эти дѣла, чуждыя основному духу организаціи русскаго государственнаго совѣта, заполняли время, нужное для выполненія совѣтомъ законодательной его миссіи, отнимали у его членовъ силы, необходимыя для посторонняго и обстоятельнаго разсмотрѣнія разнообразныхъ законодательныхъ вопросовъ. „Учрежденіе" 1842 г. подробной регламентаціей всей дѣятельности государственнаго совѣта стѣснило самостоятельность въ выраженіи мнѣній и сужденій его членовъ, у которыхъ могли оказаться „постороннія и неопредѣленныя мысли", но также и важныя, вѣскія соображенія, полезныя при разсмотрѣніи важныхъ законодательныхъ вопросовъ.

Но какъ ни значительны отступленія „Учрежденія государственнаго совѣта" 1842 г. отъ его „Образованія" 1810 г. между ними есть та тѣсная, внутренняя, глубокая связь, которая заставляетъ принимать государственный совѣтъ царствованія Николая I за учрежденіе, одинаковое по общему духу и назначенію въ управленіи съ государственнымъ совѣтомъ времени царствованія Александра I. Какъ по „Об-

разованію" 1810 г. такъ и по „Учрежденію" 1842 года, совѣтъ высшее въ государствѣ, постоянное учрежденіе съ законодательными функціями по преимуществу, учрежденіе законосовѣщательное, предназначенное и при Николаѣ I, какъ и Александрѣ I для достиженія великой цѣли—водворять въ государствѣ порядокъ и осуществлять идею законности.

Шестая глава.

Государственный совѣтъ въ царствованіе Николая I.

(окончаніе).

Значеніе государственнаго совѣта, какъ законодательнаго учрежденія, выразилось въ царствованіе Николая I въ участіи его въ важнѣйшемъ для русскаго государства „дѣлѣ составленія законовъ", изданіи I полнаго собранія законовъ россійской имперіи и свода законовъ. Необходимость въ собраніи существующихъ законовъ и ихъ систематизаціи чувствовалась давно, но въ эпоху реформъ при Александрѣ I, когда вмѣстѣ съ предпринятыми преобразованіями въ высшей администраціи была образована въ составѣ государственнаго совѣта десятая со времени Петра I коммиссія составленія законовъ, думали только о сочиненіи новыхъ уложеній и уставовъ по всѣмъ частямъ. Дѣйствующіе въ Россіи законы должны были служить только дополненіемъ и усовершеніемъ общихъ началъ законовѣдѣнія, которыя были положены въ основаніе проэктированныхъ уложеній и уставовъ. Въ работахъ коммиссіи принялъ дѣятельное участіе Сперанскій, который рѣшительно направилъ ихъ на путь заимствованій цѣликомъ изъ Франціи готовыхъ образцовъ для уложеній и уставовъ. „Сперанскій приступилъ, по словамъ Корфа, прямо къ концу, т. е. къ сочиненію новаго уложенія, не приготовивъ ни *начала*—собранія законовъ, ни *середины*—свода ихъ;

онъ предпочиталъ скорѣе творить, нежели углубляться въ изысканія малоизвѣстныхъ ему прежнихъ законовъ, всегда очень трудныя и притомъ неблистательныя, даже и тогда, когда они бываютъ успѣшны" [1]).

Немного позже, при Николаѣ I тотъ же Сперанскій собственнымъ примѣромъ доказалъ, что „изысканія прежнихъ законовъ" при всей ихъ трудности могутъ быть „блистательными", вполнѣ „успѣшными". Но въ пору своего увлеченія реформаторскими планами, захватившими все русское государственное устройство, Сперанскій не могъ иначе вести дѣло составленія законовъ, какъ только распространеніемъ и на эту часть своей дѣятельности того же общаго ея направленія—кореннаго измѣненія существующихъ законовъ въ духѣ общихъ началъ реформы, готовыхъ ея образцовъ. Такимъ образцомъ для новаго русскаго законодательства явился Наполеоновъ кодексъ, изъ котораго были сдѣланы заимствованія въ системѣ и содержаніи для работъ комиссіи, а потомъ—государственнаго совѣта по составленію новаго гражданскаго уложенія. Эти работы, однако, пріостановились еще при самомъ Сперанскомъ, который въ своемъ отчетѣ 1810 г. созналъ всю трудность дѣла при отсутствіи нужной подготовки въ его помощникахъ: Сперанскому одному въ качествѣ директора коммиссіи приходилось вынести на своихъ плечахъ составленіе новыхъ проэктовъ, снабжать ихъ необходимыми объясненіями, докладывать государю и проводить въ самомъ государственномъ совѣтѣ.

Замедленіе всего дѣла составленія проэктовъ новаго уложенія вызывалось и рѣзкими порицаніями дѣятельности директора комиссіи составленія законовъ со стороны враждебныхъ къ реформамъ людей. Отголоскомъ ихъ мнѣній явилась извѣстная „Записка о древней и новой Россіи" Карамзина,—

---

[1]) *Корфъ:* Жизнь графа Сперанскаго, I томъ, 156 стр.

принципіальнаго противника всѣхъ новшествъ при Александрѣ I и защитника старыхъ порядковъ. Карамзинъ не только прямо назвалъ проэктъ русскаго гражданскаго уложенія буквальнымъ переводомъ Наполеонова кодекса, „книжки, слѣпленной шестью или семью эксъ-адвокатами и якобинцами“, но и старался доказать, что въ немъ ничего нѣтъ достойнаго заимствованія для новаго русскаго уложенія. Насъ, однако, интересуютъ не рѣзкія выходки Карамзина по адресу его автора и не всегда удачныя старанія русскаго историка доказать, вопреки дѣйствительному состоянію русскаго законодательства, полную неприменимость общихъ началъ права, которыя вполнѣ соотвѣтствовали, по крайней мѣрѣ, на Западѣ Европы, требованіямъ науки и уровню правоваго развитія общества въ началѣ XIX ст. Страстная полемика Карамзина съ Сперанскимъ и всѣми реформаторами хорошо понятна съ точки зрѣнія, на которой стоялъ самъ Карамзинъ и вся партія охранителей историческаго склада всѣхъ русскихъ учрежденій. Въ разсужденіяхъ Карамзина о трудахъ комиссіи составленія законовъ важна одна, вполнѣ правильная его мысль „сперва собрать законы по предметамъ, потомъ соединить однородныя части въ цѣлое и наконецъ исправить то, что по настоящему гражданскому состоянію Россіи потребуетъ перемѣны“. Карамзинъ совѣтовалъ при отсутствіи людей, „способныхъ къ составленію прагматическаго кодекса издать полную сводную книгу русскихъ законовъ по всѣмъ частямъ, *согласивъ противорѣчія и замѣнивъ лишнее нужнымъ*“. Карамзинъ полагалъ, что „для сей сводной книги не требуется великихъ усилій разума, ни генія, ни отличныхъ знаній ученыхъ; не будемъ ею хвалиться въ Европѣ, но облегчимъ способы правосудія въ Россіи“.

Карамзинъ былъ не правъ, когда онъ такъ уменьшалъ значеніе работъ будущаго дѣятеля по собранію и своду русскихъ законовъ, которые на самомъ дѣлѣ гораздо труднѣе,

нежели подражанія при составленіи проэктовъ уложенія уже по готовымъ образцамъ. Нашъ историкъ совершенно не подозрѣвалъ ни того, что Сперанскій измѣнитъ свои взгляды на дѣло составленія уложеній, ни тѣмъ болѣе, что самъ Сперанскій возмется за трудное и отвѣтственное дѣло кодефикаціи на историческихъ началахъ и выкажетъ въ этой работѣ „великія усилія разума, отличныя ученыя знанія“ и геніальное умѣнье начать и довести въ сравнительно короткое время такой колоссальный трудъ. Неизвѣстно, зналъ ли Императоръ Николай I о мнѣніи Карамзина, высказанномъ имъ въ своей „Запискѣ“ объ организаціи на историческихъ основаніяхъ составленія кодекса русскихъ законовъ и важности его для обезпеченія правосудія въ странѣ. Скорѣе можно думать, что личное убѣжденіе государя въ необходимости „не созидать новыхъ законовъ, но привести въ порядокъ старые“ и знакомство Николая Павловича съ печальнымъ состояніемъ правосудія, вытекавшимъ изъ крайней путаницы въ массѣ противорѣчивыхъ законовъ, заставили государя подумать о собираніи и систематизаціи ихъ въ первый же моментъ своего царствованія. 31 января 1826 г. послѣдовалъ Высочайшій указъ, въ которомъ государь заявлялъ, что онъ беретъ въ „свое собственное вѣдѣніе дѣло составленія законовъ“. На основаніи этого указа комиссія составленія законовъ была выдѣлена изъ состава государственнаго совѣта и преобразована во II отдѣленіе собственной Е. И. Величества канцеляріи. На это новое учрежденіе, во главѣ котораго былъ поставленъ Балугьянскій, другъ и вѣрный помощ-Сперанскаго еще въ царствованіе Александра Павловича, возложена была вся обширная и сложная работа по составленію перваго въ Россіи полнаго собранія ея законовъ, начиная со времени Алексѣя Михайловича до Николая I, и свода дѣйствующихъ законовъ при послѣднемъ государѣ. Душою всего дѣла былъ самъ Сперанскій, которому пору-

чилъ его Николай Павловичъ, придававшій громадное юридическое значеніе этой, по словамъ государя, „монументальной работѣ“ [1]).

Среди тѣхъ задачъ управленія, которыя Николай I намѣтилъ въ своей дѣятельности при восшествіи на престолъ, прекращеніе неурядицы въ отправленіи правосудія, пристрастія и произвола судей было на твердой очереди. Для этого нужно было сдѣлать общедоступными, ясными для пониманія всѣхъ и каждаго законы, которые находились въ хаотическомъ состояніи. Только люди съ спеціально юридической подготовкой, юристы-практики могли разобраться въ необозримой массѣ законовъ и рѣшать въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, какой изъ нихъ нужно примѣнить къ дѣлу. Возникающія отсюда злоупотребленія въ дѣятельности судей или вѣрнѣе секретарей судовъ могли быть прекращены толь-собраніемъ всѣхъ законовъ въ одно цѣлое и выдѣленіемъ изъ нихъ дѣйствующихъ опредѣленій права, примѣнимыхъ къ существующимъ общественнымъ отношеніямъ. Такова была задача „Полнаго Собранія Законовъ“, начатаго съ Уложенія Алексѣя Михайловича, какъ древнѣйшаго сборника русскихъ законовъ, еще во многомъ сохраняющихъ свою силу, и „Свода законовъ“, которые были извлечены изъ тѣхъ же законовъ въ видѣ уложеній и уставовъ. Эти два памятника русскаго законодательства были созданы Сперанскимъ въ теченіе семи лѣтъ при упорномъ трудѣ и энергичной дѣятельности по выработанному имъ научному плану кодефикаціи [2]) Изъ собираемыхъ повсюду узаконеній со времени

[1]) Ibidem, II т., 316 стр.

[2]) *Сперанскій:* „Обозрѣніе историческихъ свѣдѣній о сводѣ законовъ“. С.-П Б. 1833 года. Здѣсь авторъ опредѣляетъ „существо дѣла“ въ работѣ надъ предполагаемымъ сводомъ законовъ, который долженъ быть „общимъ составомъ законовъ и въ семъ понятіи обнимать всѣ части законодательства во всей ихъ совокупности“. Далѣе излагаются главныя правила кодефикаціи, заимствованныя изъ исторіи составленія Corpus juris, у Бэкона Веруламскаго, намѣчается об-

Уложенія 1649 г. составлялись, подъ наблюденіемъ Сперанскаго, историческія обозрѣнія всего движенія русскаго законодательства по каждой основной части свода. Въ этихъ обозрѣніяхъ отдѣляли отъ законовъ, уже утратившихъ свое практическое значеніе, законоположенія, примѣнимыя къ жизни, и сводили послѣднія въ уложенія и уставы, предназначенные для свода законовъ. Самъ Сперанскій составлялъ нужныя для этихъ работъ программы, гдѣ подъ особыми оглавленіями указывались предметы каждой части съ ея подраздѣленіями.

Печатаніе полнаго собранія законовъ было закончено въ 1830 г.; сводъ законовъ былъ готовъ къ январю 1833 года, 19 января 1833 года было созвано чрезвычайное собраніе государственнаго совѣта, гдѣ предсѣдательствовалъ князь В. П. Кочубей. Въ засѣданіи присутствовалъ самъ Николай Павловичъ, который произнесъ замѣчательную рѣчь. Упомянувши о томъ, что первымъ предметомъ, на который было обращено вниманіе государя при восшествіи его на престолъ, было правосудіе, составляющее такъ сказать надобность „каждаго государства“, Николай Павловичъ замѣтилъ, что „въ самой своей молодости слышалъ о недостаткахъ у насъ въономъ, о ябедѣ, о лихоимствѣ, о неимѣніи полныхъ законовъ, или объ смѣшеніи оныхъ отъ чрезвычайнаго множества указовъ, нерѣдко одинъ другому противорѣчащихъ“. Труды комиссіи составленія законовъ „не имѣли никакихъ послѣдствій главнѣйше оттого, что всегда обращались къ составленію новыхъ законовъ, а не къ соглашенію на твердыхъ началахъ старыхъ“. Согласно общему взгляду государя,

---

щій планъ свода и въ заключеніе указываются на „работы пріуготовительныя“ (полное собраніе законовъ и въ томъ числѣ „исторически важныхъ, какъ памятникъ вѣка, какъ указаніе его общественныхъ нравовъ, какъ изображеніе его гражданской жизни, полезное и для науки“) и „работы окончательныя“ (техническія указанія того, какъ распоряжаться собраннымъ законодательнымъ матеріаломъ).

который легъ въ основаніе всей его дѣятельности, было рѣшено, „чтобы не созидать новыхъ законовъ, но привести въ порядокъ старые". Государь указалъ потомъ, какимъ образомъ Второе отдѣленіе Собственной Е. В. Канцеляріи, замѣнившее упраздненную комиссію составленія законовъ, выполнило начертанный планъ его работъ, раздѣленныхъ на три разныя и постепенныя части. Первая состояла въ собраніи всѣхъ указовъ и приведеніи ихъ въ хронологическій порядокъ. Затѣмъ изъ многочисленныхъ указовъ нужно было составить сводъ тѣхъ узаконеній, которыя имѣютъ дѣйствительную силу въ настоящее время. Таковы двѣ первыя задачи дѣятельности II отдѣленія Собственной Е. В. Канцеляріи, итогомъ которой было 56 томовъ I Полнаго Собранія законовъ и 15 томовъ свода законовъ. „Только послѣ того, когда будетъ извѣстно, что мы имѣемъ и въ чемъ заключаются наши недостатки, возможно приступить къ усовершенію и дополненію законовъ". Государь замѣчаетъ, что онъ самъ постоянно занимается этимъ и прибавилъ, что „и государственный совѣтъ доселѣ всякій годъ разсматривалъ многія постановленія, всегда ту цѣль имѣвшія, чтобы исправлять открывающіеся въ узаконеніяхъ нашихъ недостатки нужными поясненіями и дополненіями".

Въ заключеніе своей рѣчи Николай Павловичъ упомянулъ еще о томъ, что по Его повелѣнію помѣщены въ сводѣ основные законы о наслѣдіи русскаго престола и правахъ и преимуществахъ членовъ Императорской фамиліи. Эти законы, всѣмъ извѣстные и изданные въ разныя царствованія (при Павлѣ I, Александрѣ I) и дополненные при Николаѣ I постановленіемъ о правителѣ государства, въ сводѣ законовъ соединены вмѣстѣ.

Государю отвѣчалъ Министръ Юстиціи, Д. В. Дашковъ, признавшій вмѣстѣ съ другими ораторами несомнѣнную и чрезвычайную пользу великаго труда. Авторъ его—М. М.

Сперанскій замѣтилъ о неизбѣжныхъ въ немъ недостаткахъ, исправленіе которыхъ должно предоставить времени и опыту.

Затѣмъ государь обратился къ членамъ совѣта съ предложеніемъ высказать свое мнѣніе о силѣ и времени, съ какого сводъ законовъ долженъ начать свое дѣйствіе. При этомъ возникли три предположенія: 1) признать ли статьи „Свода“ единственнымъ основаніемъ въ рѣшеніи дѣлъ при условіи, чтобы текстъ законовъ имѣлъ значеніе источника и не примѣнялся къ дѣлу, 2) признать статьи „Свода“ дѣйствующимъ закономъ въ тѣхъ только случаяхъ, гдѣ нѣтъ сомнѣній ни о существованіи закона, ни о его смыслѣ. Въ случаѣ же сомнѣнія оно разрѣшается самимъ текстомъ закона. Третье предположеніе совѣта, чтобы текстъ законовъ былъ единственнымъ основаніемъ при рѣшеніи дѣлъ, а статьи „Свода“ только вспомогательнымъ средствомъ къ ихъ пріискакію, было оставлено въ виду того соображенія, что тогда Сводъ законовъ не получилъ бы никакого обязательнаго значенія и сравнялся бы съ частнымъ сборникомъ законовъ. Что касается первыхъ двухъ предположеній, то послѣ продолжительныхъ преній государственный совѣтъ остановился на первомъ, хотя въ слѣдующемъ общемъ собраніи (26 января) и возникло въ меньшинствѣ членовъ и въ томъ числѣ у Сперанскаго мнѣніе, что слова въ рѣшеніи совѣта „разослать сводъ во всѣ присутственныя мѣста“ нужно понимать въ томъ смыслѣ, что бы разослать его къ руководству вмѣстѣ съ существующими законами. Это сомнѣніе въ значеніи этихъ словъ было разрѣшено самимъ государемъ, который написалъ на подлинномъ журналѣ общаго собранія государственнаго совѣта отъ 26 января, что „сводъ разсылается нынѣ же какъ *положительный законъ*, исключительное дѣйствіе котораго начнется съ 1 января 1835 года“. До того же времени дозволялось руководствоваться сводомъ, только въ томъ отношеніи, чтобы выписывать всѣ законы,

которые находятся подъ извѣстной статьей „Свода“, въ приговоръ или опредѣленіе судей, но о самой статьѣ Свода въ нихъ не упоминать.

Проэктъ манифеста объ изданіи Свода законовъ по разсмотрѣніи его въ общемъ собраніи государственнаго совѣта, былъ Высочайше утвержденъ 31 января 1833 г. На значеніе этого акта въ законодательной дѣятельности Верховной власти въ Россіи и ея органа въ государственномъ управленіи—государственнаго совѣта указываютъ слова манифеста: „Симъ (т. е., изданіемъ свода законовъ) исполнились, сказано здѣсь, желанія предковъ нашихъ, въ теченіе 126 лѣтъ почти непрерывно продолжающіяся“ [1]).

31 января текущаго года минуло 70 лѣтъ со времени манифеста объ изданіи полнаго собранія законовъ и ихъ свода. На разстояніи почти трехъ четвертей столѣтія съ опубликованія этого знаменательнаго акта въ дѣятельности государственнаго совѣта возможно дать и правильную оцѣнку этому важному, крупному событію государственной и общественной жизни Россіи въ первой половинѣ прошлаго столѣтія. Полное собраніе законовъ было тогда первой и важнѣйшей попыткой собрать и вмѣстѣ соединить въ одно цѣлое всѣ законы, изданные почти въ теченіе 300 лѣтъ. Въ сводѣ законовъ была систематизирована, распредѣлена по извѣстнымъ, выработаннымъ наукой права, рубрикамъ вся необозримая хаотическая масса законовъ россійской имперіи. Теперь они стали доступными каждому образованному человѣку и каждый могъ знать, а многіе и пользоваться сводомъ законовъ для своихъ потребностей, не прибѣгая къ сомнительной и обыкновенно дорого стоющей комиссіи практиковъ-юристовъ. Только съ изданіемъ свода законовъ оканчивается на Руси московская „волокита“, начинается эпоха

---

[1]) Юбилейное изданіе, 55—59 стр.

истиннаго правосудія, является возможность проводить въ жизнь идею законности. Сводъ законовъ измѣнился во многихъ своихъ частяхъ въ послѣдующія царствованія послѣ Николая I. Много было внесено въ него существенныхъ перемѣнъ въ періодъ знаменательныхъ реформъ Александра II—крестьянской, земской, судебной. Продолжалось дополненіе въ разныхъ частяхъ свода законовъ и въ послѣдующія царствованія. Настоящій сводъ законовъ не похожъ по своему содержанію на свой первоначальный образецъ. Но онъ одинаково и теперь, какъ 70 лѣтъ тому назадъ, остается общерусскимъ законодательнымъ кодексомъ, основаніемъ всего дѣйствующаго законодательства, фундаментомъ, на которомъ продолжается дальнѣйшее его развитіе сообразно системѣ, положенной въ основу свода законовъ его авторомъ—графомъ Сперанскимъ.

При изданіи Полнаго Собранія и Свода законовъ государь обратилъ вниманіе на несовершенство нашихъ уголовныхъ законовъ, давно уже невыгодно отражавшееся въ дѣятельности судовъ. Было предположено не ограничиваться частными исправленіями, а составить совершенно новый проэктъ уголовнаго уложенія. Этотъ проэктъ, въ составленіи котораго принимали участіе сначала М. М. Сперанскій, а потомъ Д. В. Дашковъ и Д. Н. Блудовъ, былъ внесенъ въ 1844 г. въ государственный совѣтъ. Въ новомъ проэктѣ уголовнаго уложенія обращалось особенное вниманіе на опредѣленіе существа и относительной тягости каждаго наказанія и несоразмѣрность наказаній, которую предполагалось устранить введеніемъ нѣсколькихъ степеней каждаго наказанія. Новый проэктъ уголовнаго уложенія былъ предварительно разсмотрѣнъ въ особой коммиссіи изъ нѣсколькихъ членовъ государственнаго совѣта. Коммиссія разсмотрѣла проэктъ въ 50 засѣданіяхъ, продолжавшихся въ теченіе 11 мѣсяцевъ (съ 26 апрѣля 1844 г. по 26 марта 1845 г.), при-

няла главныя основанія проэкта, но сочла нужнымъ сдѣлать въ немъ нѣкоторыя измѣненія. Такъ были уменьшены ею наказанія за преступленія противъ вѣры или—въ состояніи аффекта и въ нетрезвомъ видѣ. Исключены изъ проэкта: смертная казнь за отцеубійство и одиночное заключеніе за преступленія противъ семейныхъ правъ. Наоборотъ увеличены наказанія за преступленія противъ особы Государя и Высочайшихъ особъ, за квалифицированную кражу, поединокъ и другія преступленія. Кромѣ того, нѣкоторыя лица освобождены отъ тѣлеснаго наказанія.

Внесенный комиссіей въ общее собраніе государственнаго совѣта, проэктъ новаго уголовнаго уложенія былъ здѣсь одобренъ, при чемъ предварительно было объявлено Высочайшее повелѣніе объ отмѣнѣ наказанія кнутомъ. 15 августа 1845 г. новое уголовное уложеніе было Высочайше утверждено.

Государственный совѣтъ участвовалъ при Николаѣ I въ обсужденіи мѣръ, которыми государь думалъ улучшить бытъ государственныхъ крестьянъ. Крестьянскій вопросъ былъ однимъ изъ предметовъ постоянныхъ заботъ Николая I во все время его царствованія. Однако, къ болѣе рѣшительнымъ мѣрамъ государь приступилъ лишь послѣ того, какъ въ 1834 г. возвратился въ С.-Петербургъ, назначенный членомъ государственнаго совѣта, полномочный предсѣдатель дивановъ княжествъ Молдавіи и Валахіи, Генералъ-Адъютантъ, потомъ графъ Киселевъ. Поводомъ къ реформѣ въ бытѣ крестьянъ было незадолго введенное въ Дунайскихъ княжествахъ положеніе о крестьянахъ, живущихъ на владѣльческихъ земляхъ. Николай Павловичъ, согласно общей своей консервативной политикѣ, рѣшился заняться только частью крестьянскаго вопроса, не затрагивая самого крѣпостного права помѣщиковъ надъ крестьянами. Именно было предположено устроить сначала бытъ крестьянъ, принадлежащихъ государству.

До сихъ поръ ими завѣдывало Министерство Финансовъ, управлявшее ими лишь въ интересахъ казны. Графъ Киселевъ предполагалъ не только лучше обставить государственныхъ крестьянъ въ экономическомъ отношеніи, но также и оградить принадлежащія имъ земли отъ захвата ихъ сосѣдними помѣщиками. Съ этою цѣлью былъ составленъ проэктъ объ образованіи новаго министерства государственныхъ имуществъ, принятый съ нѣсколькими измѣненіями въ общемъ собраніи государственнаго совѣта и утвержденный государемъ въ 1837 году. На это новое министерство, ввѣренное графу Киселеву, и было возложено управленіе государственными крестьянами и ихъ имуществами.

Николай Павловичъ рѣшился вслѣдъ затѣмъ облегчить и положеніе помѣщичьихъ крестьянъ. Весь ходъ этого дѣла внѣ государственнаго совѣта и въ немъ самомъ показываетъ, на сколько въ это время велики были опасенія за возможность смуты въ умахъ и волненій въ русскомъ обществѣ при какихъ-либо рѣшительныхъ мѣрахъ относительно кореннаго рѣшенія крестьянскаго вопроса. Самое разсмотрѣніе проэкта [1]), составленнаго графомъ Киселевымъ, велось въ глубокой тайнѣ особымъ секретнымъ комитетомъ подъ предсѣдательствомъ члена государственнаго совѣта, князя И. В. Васильчикова. Для того, чтобы не возбудить какихъ-либо подозрѣній относительно характера работъ этого комитета, онъ былъ названъ даже „Комитетомъ для уравненія земскихъ повинностей въ западныхъ губерніяхъ". Въ проэктѣ графа Киселева вполнѣ сохранялась помѣщичья власть надъ крестьянами, какъ полицейская, такъ и судебная. Предоставлялось только крестьянамъ заключать съ ихъ помѣщиками, если послѣдніе пожелали бы вступить съ ними въ соглашеніе, договоры, въ

[1]) Онъ былъ названъ „Запиской о средствахъ къ усиленію дѣйствія закона о свободныхъ хлѣбопашцахъ", изданнаго при Александрѣ I (въ 1803 г.).

силу которыхъ помѣщиками уступалась крестьянамъ опредѣленная часть ихъ земли въ временное владѣніе подъ условіемъ выполненія крестьянами въ пользу помѣщиковъ извѣстнаго рода повинностей или оброка: это исполненіе повинностей обезпечивалось круговой отвѣтственностью крестьянъ, а также помощью администраціи и власти самыхъ помѣщиковъ. Такого рода помѣщичьимъ крестьянамъ, пріобрѣтавшимъ съ правомъ владѣнія поземельнымъ участкомъ своего помѣщика и личную свободу, присвоивалось названіе „обязанныхъ крестьянъ". Они могли приносить жалобы на притѣсненія землевладѣльцевъ въ общія судебныя мѣста.

Проэктъ графа Киселева, приравнивавшій помѣщичьихъ „обязанныхъ" крестьянъ относительно отправленія государственныхъ повинностей съ государственными и на самомъ дѣлѣ оставлявшій первыхъ въ большой зависимости отъ ихъ помѣщиковъ, встрѣтилъ возраженія, прежде всего, среди членовъ самого секретнаго комитета. Князь А. С. Меньшиковъ высказалъ мнѣніе, что „въ крестьянскомъ дѣлѣ ничего не слѣдовало пока предпринимать, а предоставить все времени и силѣ обстоятельствъ". Но большинство членовъ комитета не раздѣляло такого взгляда князя Меньшикова, не соглашалось и съ графомъ Киселевымъ, чтобы законъ точно опредѣлялъ обязательныя нормы земельныхъ надѣловъ для крестьянъ и ихъ повинностей въ пользу своихъ помѣщиковъ, пожелавшихъ вступить съ ними въ такого рода соглашенія. Проэктъ большинства членовъ секретнаго комитета предоставлялъ большую свободу при заключеніи договора между помѣщиками и крестьянами, но при непремѣнномъ условіи сохраненія полнаго права вотчинной собственности помѣщиковъ на ихъ землю, уступаемую ими крестьянамъ въ пользованіе за извѣстную сумму денегъ или же натуральныя повинности.

Проэктъ секретнаго комитета поступилъ сначала на раз-

смотрѣніе соединенныхъ департаментовъ законовъ и государственной экономіи государственнаго совѣта, гдѣ вызвалъ большое разногласіе и даже рѣзкія возраженія. Такъ графъ А. Д. Гурьевъ выступилъ противъ самой мысли образовать особый рядъ помѣщичьихъ крестьянъ подъ названіемъ „обязанныхъ". Гурьевъ заранѣе предсказывалъ, что одно обнародованіе указа объ этомъ „вселитъ смуту въ умахъ. У крѣпостныхъ людей давно уже имѣется сознаніе, что Царь хочетъ дать свободу, а помѣщики того не желаютъ. Кто, спрашивалъ Гурьевъ, въ силахъ оспаривать несчастную мысль сію, когда она подкрѣпится всѣмъ составомъ проэкта закона"? Пять членовъ [1]) пришли „къ полному убѣжденію въ пользѣ и необходимости издать нынѣ же составленный комитетомъ проэктъ указа". А одинъ членъ [2]) считалъ нужнымъ упомянуть въ немъ, что на обязанности помѣщиковъ должны лежать исправный взносъ обязанными крестьянами податей и обезпеченіе ихъ продовольствія.

Первоначальное предположеніе ограничиться представленіемъ изъ департаментовъ меморіи по дѣлу, во избѣжаніе огласки о немъ, государю было оставлено, по его желанію. Николай Павловичъ приказалъ внести проэктъ закона объ улучшеніи быта крѣпостныхъ крестьянъ въ общее собраніе государственнаго совѣта. Въ него прибылъ самъ государь и произнесъ здѣсь длинную рѣчь, въ которой выяснилъ свои взгляды на дѣло и значеніе предложеннаго совѣту законопроэкта въ настоящемъ состояніи Россіи.

„Крѣпостное право въ нынѣшнемъ его положеніи у насъ, сказалъ государь, есть зло для всѣхъ ощутительное и очевидное, но прикасаться къ нему теперь было бы дѣломъ еще болѣе гибельнымъ". Указавши на намѣреніе Александра I

[1]) Графъ В. В. Левашовъ, Д. Н. Блудовъ, А. С. Лавинскій, графъ Ѳ. П. фонъ-деръ Паленъ и Т. А. Тучковъ.

[2]) Графъ А. Д. Гурьевъ.

дать крѣпостнымъ крестьянамъ свободу, отъ котораго онъ потомъ отказался, какъ отъ преждевременной и невозможной, Николай Павловичъ заявилъ, что и онъ не рѣшится на это: „въ настоящую эпоху всякій помыселъ о томъ былъ бы преступнымъ посягательствомъ на общественное спокойствіе и на благо государства. Пугачевскій бунтъ показалъ, до чего можетъ доходить буйство черни“.

Выражая такого рода опасенія за общественное спокойствіе въ странѣ въ случаѣ немедленнаго освобожденія крестьянъ, государь не скрываетъ отъ себя, что „теперь мысли уже не тѣ, какія бывали прежде, и всякому благоразумному наблюдателю ясно, что нынѣшнее положеніе не можетъ продолжаться навсегда“. Государь находитъ двѣ причины „перемѣны мыслей“ по крестьянскому вопросу: это „собственная неосторожность помѣщиковъ, которые даютъ своимъ крѣпостнымъ несвойственное ихъ состоянію высшее воспитаніе, а чрезъ то, развивая въ нихъ новый кругъ понятій, дѣлаютъ ихъ положеніе еще болѣе тягостнымъ. Нѣкоторые же помѣщики злоупотребляютъ своею властью, противъ чего безсиленъ и самый законъ“. Государь находитъ одинъ только выходъ изъ такого затруднительнаго положенія: „не должно давать вольности, но должно проложить дорогу къ переходному состоянію и съ нимъ связать охраненіе вотчинной собственности на земли“. Средствомъ для достиженія этой цѣли является представленный въ совѣтъ проэктъ закона, уже не новаго, а только развитія закона о свободныхъ хлѣбопашцахъ устраненіемъ вреднаго его начала—отчужденія отъ помѣщиковъ поземельной собственности. Государь заявляетъ категорически, что „желательно видѣть ее навсегда неприкосновенною въ рукахъ дворянства. Земля—собственность не крестьянъ, которые на ней поселены, а помѣщиковъ. Новый законъ даетъ каждому благонамѣренному владѣльцу способы улучшить положеніе его крестьянъ и, не стѣсняя пра-

ва собственности помѣщика, предоставляетъ все доброй волѣ каждаго и влеченію собственнаго его сердца".

Исходя изъ общаго своего убѣжденія, что „все должно идти постепенно и не можетъ и не должно быть сдѣлано разомъ или вдругъ", Николай Павловичъ замѣчаетъ, что новый законъ, одинаково ограждая интересы помѣщиковъ и крестьянъ, „содержитъ въ себѣ одни общія начала и первыя указанія". Практическое примѣненіе закона укажетъ на подробности въ его приложеніи. „Законъ долженъ вмѣщать въ себѣ одни главныя начала; частности разрѣшатся по мѣрѣ частныхъ случаевъ".

Въ заключеніе своей рѣчи государь предложилъ членамъ совѣта откровенно высказать свои мнѣнія по поводу проэкта новаго закона, и высказалъ по адресу членовъ совѣта упрекъ въ разглашеніи всего дѣла, которое вызвало „преувеличенную о немъ народную молву".

Въ преніяхъ по вопросу объ улучшеніи быта помѣщичьихъ крестьянъ посредствомъ новаго закона о договорахъ между помѣщиками и крестьянами объ отдачѣ имъ въ пользованіе участковъ помѣщичьей земли княземъ Голицынымъ было предложено въ виду дѣйствительнаго примѣненія новаго закона ограниченіе власти помѣщика инвентарями. Но государь не согласился на такое стѣсненіе доброй воли помѣщиковъ. Послѣ нѣкоторыхъ замѣчаній относительно текста закона онъ былъ принятъ въ государственномъ совѣтѣ и 2 апрѣля 1842 г. утвержденъ государемъ не безъ опасенія за возможность „всякихъ превратныхъ о нихъ толковъ" и даже „волненій" [1]).

Изъ многочисленныхъ дѣлъ, бывшихъ на разсмотрѣніи государственнаго совѣта въ царствованіе Николая I, обращаетъ на себя вниманіе вопросъ о новомъ уставѣ учебныхъ

---

[1]) Юбилейное изданіе матеріаловъ, 60—68 стр.

заведеній четырехъ учебныхъ округовъ, обсуждавшихся въ совѣтѣ въ ноябрѣ 1828 г. По проэкту устава были значительно повышены оклады содержанія учебнаго персонала. Совѣтъ принялъ этотъ проэктъ, но противъ общаго мнѣнія совѣта возражалъ Министръ Финансовъ, графъ Е. Ф. Канкринъ, который находилъ, „что едва ли было бы прилично утвердить новые оклады для учителей, какъ превышающіе даже жалованье совѣтниковъ правленій и равняющіеся содержанію предсѣдателей палатъ“. Императоръ Николай, утвердивъ рѣшеніе большинства, прибавилъ по поводу особаго мнѣнія Министра Финансовъ замѣчательныя слова: „если актрисамъ и танцовщицамъ даются по контрактамъ оклады выше самихъ г.г. министровъ и симъ никто не обижается, то тѣмъ менѣе вижу причинъ отказывать въ семъ единомъ способѣ пріобрѣтать людей полезныхъ для образованія юношества“ [1]).

Дѣятельность государственнаго совѣта въ Царствованіе Николая I расширилась тѣмъ, что ему было поручено разсматривать смѣты всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій. Съ начала пятидесятыхъ годовъ ежегодныя смѣты расходовъ обсуждались въ департаментѣ государственной экономіи. Съ 1854 г. этотъ порядокъ возведенъ въ постоянное правило, при чемъ департаментъ государственной экономіи обязанъ былъ заключать разсмотрѣніе смѣтъ въ первыхъ числахъ декабря. Было предоставлено совѣту и право контроля за исполненіемъ своихъ рѣшеній. Такъ въ 1853 г. 22 августа послѣдовали два Высочайшихъ повелѣнія, изъ которыхъ однимъ предписывалось министрамъ и главно-управляющимъ отдѣльными частями государственнаго управленія въ тѣхъ случаяхъ, когда въ силу рѣшенія совѣта они должны сдѣлать распоряженія о приведеніи ихъ въ исполненіе, или же—

[1]) Ibidem, 81 стр.

вступить въ сношеніе съ учрежденіями по поводу какого либо вопроса, сообщать государственному секретарю о сдѣланныхъ ими распоряженіяхъ. Во второмъ Высочайшемъ повелѣніи была объявлена воля государя, чтобы въ совѣтъ были представляемы своевременно министрами и главноуправляющими объясненія въ случаяхъ, когда въ рѣшеніяхъ совѣта указаны сроки для представленія ему какихъ либо соображеній и мнѣній, а о тѣхъ и другихъ совѣту не доложено.

Всѣми этими распоряженіями государственному совѣту придавалась, повидимому, извѣстнаго рода самостоятельность въ государственномъ управленіи. Можно думать, что на этотъ разъ былъ сдѣланъ шагъ, согласно заключенію комитета 6 декабря 1826 г., къ контролю надъ министрами, по крайней мѣрѣ, въ финансовой сторонѣ ихъ дѣятельности. Но въ тоже время въ дѣятельности совѣта при Николаѣ I есть факты, которые указываютъ скорѣе на умаленіе его правительственнаго авторитета, паденіе его значенія въ качествѣ перваго въ имперіи законодательнаго установленія, за которымъ оставлено учрежденіемъ 1842 г. названіе совѣта сословіемъ, но только не съ характеромъ публичнаго установленія. Не разъ совѣту дѣлались Высочайшія замѣчанія и выговоры по поводу того, что члены его нарушили „государственную тайну“ по тѣмъ или другимъ вопросамъ, обсуждаемыхъ въ совѣтѣ и возбуждавшихъ вниманіе и общества. Такъ при обсужденіи въ совѣтѣ крестьянскаго вопроса Николай Павловичъ поставилъ на видъ совѣту неумѣстность разглашенія его членами дѣла, по которому они должны хранить „государственную тайну“. Членамъ совѣта дано было предостереженіе, что на будущій разъ виновные будутъ судимы за подобные проступки „по строгости законовъ, какъ за государственное преступленіе“ [1]). Члены совѣта могли

---

[1]) Юбилейное изданіе, 66 стр.

быть на этотъ разъ и не виноваты въ „публичной“, естественно „преувеличенной народной молвѣ“ о дѣлѣ, которымъ лучшіе люди начала XIX вѣка интересовались вслѣдствіе самого его характера и знакомства многихъ въ прошлое царствованіе съ западно-европейскими освободительными идеями и новыми общественными порядками. Предостереженіе, данное совѣту по этому вопросу, было отголоскомъ общаго направленія внутренней политики въ Россіи въ царствованіе Николая I, отличавшееся глубоко консервативнымъ характеромъ.

Тѣмъ же обстоятельствомъ отчасти объясняется рескриптъ государя председателю государственнаго совѣта, графу В. П. Кочубею по рѣшенному въ 1831 г. дѣлу о возвышеніи въ росписи на 1832 г. нѣкоторыхъ казенныхъ сборовъ, въ томъ числѣ и таможенныхъ сборовъ на разные товары, съ временною прибавкою на всѣ вообще привозные товары $12^{1}/_{2}$%. Рескриптъ графу Кочубею указываетъ на „неосмотрительность и недостатокъ вниманія“ къ дѣлу со стороны членовъ совѣта, которые допустили важную ошибку—обратное дѣйствіе закона по данному предмету. Предписывая совѣту исправить эту существенную ошибку, рескриптъ хвалитъ „благородную откровенность“ участвовавшихъ въ обсужденіи дѣла лицъ, которыя признали, что они „несовершенно вникнули въ смыслъ постановленія“. Въ заключеніе въ рескриптѣ высказывается увѣренность, что „впредь никогда уже не будетъ поставленъ на видъ государственному совѣту недостатокъ вниманія въ какомъ бы то ни было дѣлѣ“. Однако, скоро снова представился случай, когда понадобилось напомнить совѣту о поверхности и неосмотрительности въ его сужденіяхъ. Въ 1837 г. въ совѣтѣ разсматривалось дѣло о привиллегіи на учрежденіе общества пароходства по рѣкамъ Волгѣ, Окѣ и Шекснѣ полковникомъ Шиповымъ. Рѣшено было удовлетворить его просьбу, но членъ совѣта,

князь К. Ф. Друцкой-Любецкій указалъ на вредъ даваемой Шипову монополіи относительно учрежденія пароходства на важнѣйшихъ русскихъ рѣкахъ и требовалъ новаго пересмотра всего дѣла, поверхностно разсмотрѣннаго въ совѣтѣ. Меморія по дѣлу возвратилась въ совѣтъ съ внушительнымъ, строгимъ выговоромъ ему за „неизвинительную легкость“ въ обсужденіи всего вопроса, отъ котораго „зависитъ благоденствіе милліоновъ“. Предсѣдателю совѣта было предписано „строго впредь смотрѣть, чтобы дѣла обсуждались, а не пропускались“, чтобы самое обсужденіе дѣла производилось „съ крайней и должной осторожностью“ [1]). Съ еще большею суровостью Императоръ относился къ какимъ либо ошибкамъ, допущеннымъ чинами государственной канцеляріи. Авторъ юбилейнаго изданія сообщаетъ случай, когда въ меморіи, представленной государю по дѣлу объ учрежденіи мѣстныхъ управленій государственными имуществами, было замѣчено по адресу чиновъ государственной канцеляріи: „много описокъ: того, кто повѣрялъ столь небрежно, посадить на сутки на гауптвахту“ [2]). Въ нѣкоторыхъ случаяхъ совѣту высказывались государемъ благодарность и признательность за его дѣятельность. Такъ было въ 1827 г, когда послѣ тревожныхъ событій въ началѣ царствованія Николая I, государь благодарилъ членовъ совѣта за „ревностное исполненіе своего долга“ и выражалъ надежду, что совѣтъ поможетъ ему „въ предначертаніи необходимыхъ въ государствѣ исправленій“. Позже государственный совѣтъ также не разъ удостоивался выраженій благодарности государя за его труды. Но рядомъ съ ними слѣдовали замѣчанія и выговоры по поводу неосмотрительности и небрежности, обнаруживавшихся въ разныхъ случаяхъ. Нельзя, конечно, оспаривать всей справедливости

---

[1]) Юбилейное изданіе, 78—80 стр.

[2]) Ibidem, 83 стр.

такихъ строгихъ внушеній совѣту при несомнѣнныхъ промахахъ въ рѣшеніи имъ дѣлъ. Но тотъ фактъ, что государственному совѣту, законодательному учрежденію, занимавшему въ управленіи первое мѣсто, дѣлались государемъ такого рода личныя замѣчанія, внушенія и выговоры, показываетъ, что положеніе совѣта въ царствованіе Николая I не соотвѣтствовало его назначенію въ государствѣ. Оно напоминаетъ собою роль государственнаго совѣта въ послѣдніе годы царствованія Александра I, когда совѣту тоже дѣлались государемъ замѣчанія и выговоры за „неопредѣлительныя и постороннія мысли и потерю чувства приличія". При Александрѣ I такое необычное отношеніе государя къ совѣту можно было приписать преобладанію въ управленіи Аракчеева. Теперь во всемъ немъ видна воля самого Николая Павловича, далекаго отъ возвращенія къ реформаторскимъ планамъ царствованія своего брата, продолженію ихъ въ устройствѣ учрежденій. Поэтому государственный совѣтъ былъ въ царствованіе Николая I скорѣе частнымъ кабинетомъ государя, гдѣ рѣшались, сообразно его желанію, правительственныя дѣла, чѣмъ публичнымъ установленіемъ, предназначеннымъ для самостоятельнаго рѣшенія важнѣйшихъ государственныхъ, законодательныхъ дѣлъ. Въ юбилейномъ изданіи есть характерное указаніе на фактъ, иллюстрирующій такое отсутствіе самостоятельности въ рѣшеніяхъ совѣта даже по важнѣйшимъ вопросамъ управленія. Когда въ 1838—1839 г.г. Министръ Финансовъ, графъ Канкринъ внесъ въ совѣтъ проэктъ о фиксаціи курса ассигнацій съ послѣдующими мѣрами, направленными къ измѣненію денежной системы въ Россіи, въ соединенныхъ департаментахъ законовъ и государственной экономіи обнаружились большія разногласія по вопросу. Самъ графъ Канкринъ представилъ государю вмѣстѣ съ меморіей совѣта особую записку съ цѣлью примиренія разногласія въ средѣ членовъ совѣта. Николай Павловичъ согласился съ министромъ

финансовъ, но вслѣдствіе особаго ходатайства предсѣдателя совѣта, князя Васильчикова приказалъ вновь разсмотрѣть дѣло въ общемъ собраніи государственнаго совѣта. Онъ собрался, не смотря на наступленіе вакантнаго времени, въ полномъ составѣ и противъ предложенія графа Канкрина намѣревались выступить нѣкоторые члены совѣта съ вѣскими возраженіями. Но въ началѣ засѣданія князь Васильчиковъ получилъ собственноручную записку государя, въ которой онъ выражалъ желаніе, чтобы совѣтъ принялъ мнѣніе министра финансовъ. Когда записка была прочтена въ засѣданіи совѣта, члены его нашли, что въ ней уже выражена воля государя, которая требуетъ теперь лишь исполненія. Поэтому вопросъ не обсуждался въ совѣтѣ [1]).

Седьмая глава.

Государственный Совѣтъ въ царствованіе Александра II.

Царствованіе Императора Александра II ознаменовалось въ исторіи Россіи XIX столѣтія цѣлымъ рядомъ реформъ въ общественномъ устройствѣ и государственномъ управленіи, оставившихъ слѣдъ въ жизни русскаго общества до настоящаго времени. Александръ Павловичъ рѣшительно вступилъ на путь реформъ, необходимость которыхъ вызывалась всѣмъ тяжелымъ, безотраднымъ состояніемъ русскаго общественнаго быта въ половинѣ прошлаго столѣтія. Теперь нельзя было безъ явнаго вреда всему государству слѣдовать политикѣ только „упорядоченія существующаго, подготовки общественнаго мнѣнія къ нововведеніямъ въ будущемъ при сохраненіи во всемъ стараго порядка. Обдумывать медленно возможныя перемѣны въ тиши секретныхъ коми-

---

[1]) Юбилейное изданіе, 83—84 стр.

тетовъ изъ боязни огласки“ [1]) было уже немыслимо въ то время, когда въ обществѣ назрѣла „общая потребность обновленія“ въ всѣхъ частяхъ общественной и государственной жизни. Нужны были немедленныя и коренныя реформы въ русскомъ сословномъ строѣ общественныхъ отношеній, мѣстномъ управленіи, организаціи суда, въ народномъ и государственномъ хозяйствѣ, печати, области народнаго просвѣщенія и другихъ сторонахъ общественной жизни. Императоръ Александръ II самъ хорошо сознавалъ и необходимость и неотложность реформъ и, прежде всего, крестьянской реформы. Въ рѣчи, произнесенной 28 января 1861 г., въ засѣданіи государственнаго совѣта, государь заявилъ рѣшительно, что „дѣло объ освобожденіи крестьянъ жизненный для Россіи вопросъ, отъ котораго будетъ зависѣть развитіе ея силы и могущества; откладывать этого дѣла нельзя, всякое дальнѣйшее промедленіе можетъ быть пагубно для государства, крѣпостное право не можетъ вѣчно продолжаться и что поэтому лучше, чтобы преобразованіе это совершилось сверху, чѣмъ снизу. [2])“

Въ неразрывной связи съ крѣпостной реформой находилась реформа мѣстнаго управленія, реорганизація суда и многихъ другихъ общественныхъ учрежденій. Освобожденіе милліоновъ крѣпостныхъ крестьянъ изъ подъ зависимости отъ ихъ помѣщиковъ измѣняло въ корнѣ всѣ общественныя отношенія, создавало большую массу новыхъ, свободныхъ гражданъ въ русскомъ государствѣ, нуждающихся въ общихъ съ остальными сословіями условіяхъ хозяйственной жизни, обезпеченіи личности и плодовъ своего свободнаго труда. Всѣ эти реформы, послѣдовавшія въ царствованіе Александра II, одна за другой, требовали особенно энергичнаго ему содѣйствія со стороны высшаго въ государствѣ, законодательнаго учрежденія, государственнаго совѣта. Самъ Царь Освободитель

[1]—[2]) Ibidem, 88, 94 и 96 стр.

съ первыхъ же шаговъ своей реформаторской дѣятельности, призвалъ совѣтъ, въ помощь себѣ, назвалъ его въ первомъ же своемъ обращеніи къ его членамъ въ день своего восшествія на престолъ „высшимъ въ государствѣ сословіемъ, которое должно подавать собою примѣръ всего благороднаго, полезнаго и честнаго“. Государь высказалъ увѣренность, что „иныхъ дѣйствій онъ и не ожидаетъ отъ этого высшаго учрежденія“. [1]) Государственный совѣтъ вполнѣ оправдалъ возлагаемыя на него царемъ надежды, явился достойнымъ своего высшаго положенія въ государственномъ управленіи и, раздѣляя высоко гуманныя убѣжденія Александра Николаевича, выражалъ свои мнѣнія прямо, откровенно и свободно, не стѣсняясь возникавшимъ нерѣдко разногласіемъ со взглядами государя. Самъ онъ относился къ государственному совѣту съ совершеннымъ довѣріемъ, видѣлъ въ немъ необходимаго и полезнаго помощника въ задуманныхъ широкихъ реформахъ, предназначенныхъ къ обновленію всей русской жизни въ духѣ западно-европейскихъ культурныхъ началъ. Многіе изъ членовъ совѣта и его предсѣдателей, особенно же Великій Князь Константинъ Николаевичъ горячо принялись за проэктированныя реформы, всестороннее обсужденіе ихъ въ совѣтѣ, подготовку къ нему внѣ совѣта въ качествѣ членовъ разныхъ комитетовъ. В. К. Константинъ Николаевичъ, бывшій предсѣдателемъ государственнаго совѣта около 16 лѣтъ, былъ однимъ изъ видныхъ дѣятелей въ русской государственной жизни 60—70-хъ годовъ. Авторъ юбилейнаго изданія отмѣчаетъ особенное умѣнье Великаго Князя привлекать выдающихся государственныхъ дѣятелей въ среду государственнаго совѣта и государственной канцеляріи. Великій Князь ревностно охраняетъ достоинство совѣта и заботится объ упроченіи его авторитета и значенія. Въ Архивѣ государ-

---

[1]) Ibidem, 89 90 стр.

ственнаго совѣта хранятся данныя о плодотворной дѣятельности въ государственномъ совѣтѣ также предсѣдателей департамента государственной экономіи, К. В. Чевкина и А. А. Абазы. Первый, по словамъ журнала засѣданія департамента по случаю его кончины (8 ноября 1875 г.), ближайшимъ образомъ участвовалъ въ обсужденіи важнѣйшихъ преобразованій послѣдняго двадцатипятилѣтія, горячо сострадалъ народнымъ нуждамъ и съ непоколебимымъ рвеніемъ относился къ мѣрамъ, имѣвшимъ цѣлью возвышеніе нравственнаго и матеріальнаго благосостоянія народа. Совѣтъ еще точнѣе характеризуетъ дѣятельность своего почившаго члена, когда упоминаетъ о томъ, какъ много Чевкинъ содѣйствовалъ установленію истиннаго основанія государственныхъ финансовъ—равновѣсія между государственными доходами и расходами. [1]) Скончавшемуся въ 1895 г. А. П. Абазѣ. [2]) государственный совѣтъ вмѣнялъ въ большую заслугу „дѣятельное и просвѣщенное участіе въ разрѣшеніи и проведеніи въ жизнь всѣхъ главнѣйшихъ мѣропріятій, направленыхъ къ развитію экономическихъ силъ государства, благоустроенію его финансовъ.“ По словамъ журнала засѣданія совѣта (26 янв. 1895 г.) „съ именемъ А. А. Абазы неразрывна связана исторія отечественныхъ финансовъ за послѣднее 25-лѣтіе“, изъ которыхъ болѣе 10 лѣтъ падаетъ на царствованіе Александра II.

Въ рядахъ членовъ государственнаго совѣта при Александрѣ II находится много именъ, также неразрывно связанныхъ съ разными при немъ реформами и дѣятельностью въ разныхъ отрасляхъ государственнаго управленія. Таковы были: Я. И. Ростовцевъ, баронъ Н. И. Корфъ, князь А. М. Горчаковъ, Е. П. Ковалевскій, графъ Н. Н.

---

[1]) и [3]) Юбелейное изданіе, 132—133 стр.

[2]) А. А. Абаза былъ Предсѣдателемъ Департамента Государственной Экономіи въ царствованіе Александра III и продолжалъ оставаться имъ и при Николаѣ II до самой своей смерти. (Ibidem).

Муравьевъ-Амурскій, князь И. И. Васильчиковъ, графъ Д. А. Милютинъ, А. В. Головнинъ, графъ М. Х. Рейтернъ, Д. Н. Замятнинъ, графъ К. И. Паленъ, графъ И. Д. Деляновъ, графъ Лорисъ-Меликовъ, Д. Н. Набоковъ. Въ числѣ государственныхъ секретарей при Александрѣ II состояли: В. П. Бутковъ, князь С. Н. Урусовъ, Д. М. Сольскій, Е. А. Перетцъ и др. [1]).

Таковъ былъ блестящій составъ государственнаго совѣта въ царствованіе Александра II, когда были сдѣланы важныя дополненія къ учрежденію совѣта, которыя касались, главнымъ образомъ, болѣе точнаго опредѣленія его компетентности въ качествѣ законодательнаго учрежденія и порядка движенія дѣлъ въ государственномъ совѣтѣ. Изъ числа его департаментовъ пересталъ въ началѣ царствованія Александра II функціонировать департаментъ военныхъ дѣлъ. Въ 1854 г. было послѣднее засѣданіе этого департамента, въ которомъ было разсмотрѣно только одно дѣло. Съ тѣхъ поръ въ него не поступало никакихъ дѣлъ и послѣ увольненія въ отпускъ послѣдняго предсѣдателя военнаго департамента, князя И. Л. Шаховскаго, въ него не назначалось въ царствованіе Александра II ни предсѣдателей, ни членовъ. 1 января 1862 г. былъ закрытъ департаментъ дѣлъ Царства Польскаго вмѣстѣ съ возстановленіемъ государственнаго совѣта Царства Польскаго, на который и возложено разсмотрѣніе проэктовъ новыхъ законовъ и уставовъ, годовой росписи доходовъ и расходовъ Царства и отчетовъ главноначальствующимъ разными частями управленія въ Царствѣ [2]). Въ самое учрежденіе русскаго государственнаго совѣта было внесено чрезвычайно важное и существенное измѣненіе, которое касалось права министровъ самостоятельно вносить въ государственный совѣтъ свои предположенія объ

[1]—[2]) Ibidem, 133—136 и 125—126 стр.

измѣненіи существующихъ и изданіи новыхъ законовъ. Поводомъ къ разрѣшенію этого вопроса послужило, сдѣланное въ совѣтѣ, представленіе министра внутреннихъ дѣлъ, С. С. Ланского объ отмѣнѣ сроковъ дозволеннаго русскимъ подданнымъ пребыванія за границей. Большинство членовъ совѣта высказалось за отмѣну такихъ сроковъ, меньшинство же полагало установить этотъ срокъ въ пять лѣтъ. Государь согласился съ меньшинствомъ, но на меморіи общаго собранія по этому дѣлу замѣтилъ, что „министру внутреннихъ дѣлъ не слѣдовало входить съ подобнымъ представленіемъ объ отмѣнѣ дѣйствующаго закона прямо въ государственный совѣтъ, не испросивъ предварительно на то Моего разрѣшенія, что принять впредь къ руководству по всѣмъ министерствамъ и главнымъ управленіямъ. *Совѣтъ не предлагаетъ, а долженъ разсматривать проэкты новыхъ законовъ, которые, по Моему приказанію, представляются на разсмотрѣніе* [1]).

Предсѣдатель государственнаго совѣта, князь А. Ѳ. Орловъ доложилъ Государю, что „по существу дѣйствовавшихъ до нынѣ постановленій министры и главноуправляющіе отдѣльными частями имѣли право входить съ представленіями въ государственный совѣтъ объ отмѣнѣ закона, не испрашивая на то предварительно разрѣшенія Государя“. Князь Орловъ указываетъ на то, что Высочайшая резолюція по этому предмету „измѣняетъ дѣйствующія статьи свода законовъ“. Докладывая Государю, что въ государственномъ совѣтѣ уже принято къ исполненію распоряженіе Александра II „не предлагать, но только разсматривать новые законы“, князь Орловъ представилъ вмѣстѣ съ тѣмъ проэктъ циркулярнаго отношенія по этому предмету государственнаго секретаря ко всѣмъ министрамъ и главно-

---

[1]) Юбилейное изданіе, 121 -122 стр. Курсивъ нашъ.

управляющимъ. Государь написалъ на запискѣ князя Орлова: „хотя по существующимъ правиламъ министръ внутреннихъ дѣлъ и имѣлъ право войти съ своимъ представленіемъ прямо въ совѣтъ, но такъ какъ въ дѣлѣ семъ заключается не одинъ только законодательный вопросъ, но и политическій, то ему ни въ какомъ случаѣ не слѣдовало вносить оный на обсужденіе совѣта, не испросивъ предварительно Моего разрѣшенія, что я ему и замѣтилъ при личномъ докладѣ. Вновь предполагаемый порядокъ будетъ во всѣхъ отношеніяхъ правильнѣе и осторожнѣе, въ особенности при теперешнемъ настроеніи умовъ“ [1]).

Все это дѣло чрезвычайно важно для сужденія о правахъ государственнаго совѣта, какъ законодательнаго учрежденія въ русской имперіи въ первую половину его вѣковой дѣятельности, при Александрѣ I и Николаѣ I. Въ сводъ законовъ 1833 г. вошли дѣйствующія законоположенія, къ числу которыхъ мы должны отнести, согласно заявленію князя Орлова, и право не только министровъ—членовъ государственнаго совѣта, но и всѣхъ остальныхъ его членовъ предлагать законы *прямо* на обсужденіе совѣта. Этимъ же правомъ пользовались до 1857 г., по словамъ Орлова, главноуправляющіе отдѣльными частями государственнаго управленія. Положимъ, въ самомъ учрежденіи государственнаго совѣта 1842 г., которое вошло въ сводъ законовъ цѣликомъ, нѣтъ прямыхъ и точныхъ указаній на такого рода важныя законодательныя права министровъ и, равныхъ ими по власти, главноуправляющихъ отдѣльными частями управленія. Подобное право развилось очевидно изъ того общаго характера Учрежденія 1842 г., въ силу котораго совѣтъ былъ лишенъ права контроля надъ дѣятельностью министровъ и власть ихъ могла развиваться безпрепятствен-

———

[1]) Ibidem, 123 стр.

но, въ особенности въ виду расширенія административной компетентности совѣта въ ущербъ коренному его законодательному значенію. Едва ли только министры могли воспользоваться своею большою самостоятельностью и независимостью въ совѣтѣ для присвоенія себѣ права законодательнаго почина въ царствованіе Николая I, который не допускалъ никакого умаленія правъ монархической власти. Мы видѣли, въ какомъ подчиненіи волѣ Николая Павловича находился государственный совѣтъ во все его царствованіе. Въ началѣ же царствованія его преемника, отличавшагося свободолюбивыми стремленіями, возможны были случаи указаннаго рода. На самый образъ дѣйствій, какъ на обычный въ первые годы царствованія Александра II, указываетъ и самъ государь въ своемъ послѣднемъ замѣчаніи, когда онъ говорилъ, что „по существующимъ правиламъ министръ внутреннихъ дѣлъ имѣлъ право войти съ своимъ представленіемъ въ совѣтъ“. Государь находилъ, что это право относится къ законодательнымъ вопросамъ. Значитъ, за министрами признавалось право законодательной инціативы, о которомъ не мечтали даже члены государственнаго совѣта по образованію 1810 г., а тѣмъ болѣе учрежденію 1842 г. Простой случай заставилъ Александра Николаевича обратить вниманіе на неправильное, несоотвѣтствующее духу всего монархическаго строя русскаго государства, пониманіе министрами своего участія въ законодательной власти. Государственному совѣту указано на его только совѣщательное значеніе, въ которомъ не можетъ соединяться право законодательной инціативы, принадлежащее въ Россіи одному государю. Поэтому Александръ II и замѣчаетъ категорически, что „Совѣтъ не предлагаетъ, а только разсматриваетъ проэкты новыхъ законовъ“, которые представляются въ совѣтъ по волѣ государя.

Законодательное значеніе совѣта усилилось съ судебной

реформой, въ основаніе которой легло отдѣленіе судебной власти отъ административной и законодательной. Поэтому судебныя дѣла не стали поступать въ государственный совѣтъ, какъ высшую судебную инстанцію. Самъ совѣтъ старался отстранять отъ себя судебныя дѣла, хотя, повидимому, они не переставали переходитъ изъ сената въ совѣтъ даже послѣ судебной реформы. Въ 1869 г. въ немъ состоялось, утвержденное государемъ, мнѣніе, чтобы министръ юстиціи непосредственно подносилъ на утвержденіе государя опредѣленія сената по нѣкоторымъ дѣламъ, до этихъ поръ поступавшимъ изъ него въ совѣтъ. Поэтому, начиная съ 1870 г., всѣ уголовныя дѣла, а также дѣла, рѣшенныя единогласно, не доходили до совѣта; ему, значитъ, оставались теперь только рѣшенія по судебнымъ дѣламъ, относительно которыхъ произошло въ сенатѣ разногласіе.—Коренное преобразованіе нашей смѣтной системы въ 1862 г. отозвалось на расширеніи финансовой дѣятельности государственнаго совѣта. При новомъ порядкѣ составленія и утвержденія государственныхъ смѣтъ въ Департаментѣ Государственной Экономіи совѣтъ постоянно долженъ былъ заниматься разсмотрѣніемъ смѣтъ, составленныхъ всѣми вѣдомствами. Такъ государственный совѣтъ сдѣлался высшимъ учрежденіемъ по вопросамъ государственнаго хозяйства. Совѣту же, какъ высшему органу контроля за ходомъ всего государственнаго управленія, поручено разсматривать ежегодные отчеты министровъ и главноуправляющихъ и нѣкоторыхъ отдѣльныхъ учрежденій. Для этой цѣли образовывались въ составѣ совѣта изъ его членовъ особыя комиссіи. Членамъ государственнаго совѣта было предоставлено наравнѣ съ лицами свиты Его Величества и Статсъ-секретарями право являться прямо къ государю, не испрашивая предварительно на это разрѣшенія, при полученіи особыхъ назначеній или наградъ, также при отъѣздѣ и возвращеніи; это личное право членовъ совѣта возвышало ихъ значеніе въ ряду

высшихъ сановниковъ государства. Порядокъ движенія дѣлъ въ государственномъ совѣтѣ былъ измѣненъ въ царствованіе Александра II введеніемъ нѣкоторыхъ новыхъ правилъ. Такъ было предписано, чтобы тѣ дѣла, которыя требуютъ предварительнаго соображенія разныхъ вѣдомствъ, вносились министромъ въ государственный совѣтъ съ отзывами отъ этихъ вѣдомствъ и съ окончательными заключеніями. На основаніи этихъ отзывовъ министра, очевидно съ тою же цѣлью полноты содержанія дѣлъ и безпрепятственнаго, скораго ихъ разсмотрѣнія въ совѣтѣ, было установлено, чтобы министры и главноуправляющіе входили къ государю съ докладами о назначеніи срока для обсужденія въ совѣтѣ представленныхъ туда ими дѣлъ только послѣ предварительнаго соглашенія съ предсѣдателемъ государственнаго совѣта. Отъ обычнаго порядка представленія на Высочайшее утвержденіе рѣшеній совѣта въ меморіяхъ сдѣлано нѣкоторое отступленіе. Въ особыхъ обстоятельствахъ, когда представлялось необходимымъ испросить Высочайшее повелѣніе въ другомъ порядкѣ, значитъ, допускалось представленіе подлиннаго протокола засѣданія совѣта по дѣлу государю. Только и на этотъ разъ требовалось также предварительное соглашеніе съ предсѣдателемъ совѣта министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями, которымъ предоставлялось дѣлать доклады государю [1]).

Въ первой и капитальной реформѣ Александра II-го— крестьянской государственный совѣтъ принималъ съ начала до конца самое дѣятельное участіе. Въ 1856 г. подъ предсѣдательствомъ государя былъ образованъ „Негласный комитетъ“ изъ нѣкоторыхъ членовъ государственнаго совѣта и министровъ. Производство дѣлъ въ этомъ комитетѣ было возложено на государственнаго секретаря В. П. Буткова и

---

[1]) Юбилейное изданіе, 124—125 стр.

чиновъ государственной канцеляріи, которые все время работали надъ крестьянской реформой и впослѣдствіи. „Негласный комитетъ“ въ 1858 г. былъ переименованъ въ Главный комитетъ по крестьянскому дѣлу для разсмотрѣнія постановленій и предположеній о крѣпостномъ состояніи. Въ этотъ комитетъ былъ назначенъ сначала членомъ, а съ 1860 г. предсѣдателемъ Великій Князь Константинъ Николаевичъ. Въ „Негласномъ комитетѣ“ разсматривался вопросъ объ освобожденіи, хотя бы безъ земли, крѣпостныхъ крестьянъ въ трехъ сѣверо-западныхъ губерніяхъ по желанію дворянъ этихъ губерній, выраженному въ ихъ адресѣ на Высочайшее имя. Результатомъ обсужденія въ „Негласномъ комитетѣ“ этого адреса былъ Высочайшій рескриптъ на имя Виленскаго генералъ-губернатора, Назимова. Рескриптомъ было разрѣшено дворянству этихъ губерній приступить къ составленію проэктовъ предполагаемой реформы въ крестьянскомъ быту Ковенской, Виленской и Гродненской губерній. Въ послѣднихъ были открыты особые комитеты, для дѣятельности которыхъ рескриптъ далъ общія правила. Согласно рѣшенію „Негласнаго комитета“, копія съ рескрипта Назимову была препровождена Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ губернаторамъ и предводителямъ дворянства „для свѣдѣнія и соображенія“ въ случаѣ, если бы въ другихъ губерніяхъ дворянство задумало поступить по примѣру дворянства сѣверо западныхъ губерній. Одно за другими отозвались сначала дворянство столичныхъ губерній и нижегородское, а потомъ и другія. Во всѣхъ губерніяхъ учреждены губернскіе комитеты, программу дѣятельности которыя выработалъ Главный Комитетъ.

Для составленія систематическихъ сводовъ его всѣхъ проэктовъ, составленныхъ въ губернскихъ комитетахъ, и проэкта общаго положенія о крестьянахъ, выходящихъ изъ крѣпостной зависимости, были учреждены особыя „Редакціонныя

коммиссіи". Предсѣдателемъ ихъ былъ назначенъ членъ Государственнаго Совѣта и предсѣдатель „Главнаго комитета", Я. И. Ростовцевъ, котораго авторъ юбилейнаго изданія справедливо называетъ „душой крестьянскаго дѣла". Но Ростовцеву недолго пришлось стоять въ его главѣ. Въ началѣ февраля 1860 г. онъ скончался, оставивши записки, гдѣ были изложены его взгляды на крестьянскую реформу. Послѣ него предсѣдателемъ „Редакціонныхъ коммиссій" былъ назначенъ графъ В. Н. Панинъ. Въ 1859 г. всѣ проэкты положеній, выработанныхъ въ губернскихъ комитетахъ, поступили сначала въ редакціонныя коммиссіи, а оттуда въ Главный комитетъ. который посвятилъ обсужденію ихъ болѣе 40 засѣданій. Изъ Главнаго же комитета весь огромный матеріалъ по крестьянской реформѣ былъ внесенъ прямо въ общее собраніе государственнаго совѣта, гдѣ разсматривался въ 17 засѣданіяхъ, съ 28 января по 17 февраля 1861 г., вопросъ объ освобожденіи крестьянъ отъ крѣпостной зависимости отъ помѣщиковъ. Въ трехъ дополнительныхъ засѣданіяхъ (въ февралѣ и мартѣ) обсуждалось въ общемъ собраніи совѣта устройство быта фабричныхъ, горнозаводскихъ и иныхъ разрядовъ сельскихъ обывателей,

Въ первомъ, торжественномъ засѣданіи государственнаго совѣта, въ которомъ присутствовали всѣ наличные его члены и министры, государь произнесъ знаменательную рѣчь, гдѣ высказалъ свой взглядъ на необходимость и неотложность крестьянской реформы и изложилъ вкратцѣ историческій ходъ всего дѣла, начиная съ царствованія Павла I. Государь заявилъ рѣшительно о своей неизмѣнной волѣ довести до конца дѣло объ освобожденіи крестьянъ, съ которымъ связаны важнѣйшіе интересы всего русскаго народа и государства. Упомянувъ о довѣріи крестьянскаго крѣпостнаго населенія къ дѣятельности его правительства и спокойномъ ожиданіи имъ мѣръ, направленныхъ къ освобожденію отъ помѣ-

щиковъ. государь замѣтилъ, что дворяне, матеріальныхъ интересовъ которыхъ оно такъ близко касается, сами вызвались начать все это дѣло. Освобожденіе крестьянъ не можетъ совершиться безъ нѣкоторыхъ пожертвованій со стороны помѣщиковъ. Государственный совѣтъ долженъ былъ сдѣлать все, что нужно для огражденія выгодъ помѣщиковъ. Но въ то же время „основаніемъ всего дѣла должно быть улучшеніе быта крестьянъ не на словахъ только и не на бумагѣ, а на самомъ дѣлѣ". Александръ Николаевичъ указалъ на попытки своихъ предшественниковъ, чувствовавшихъ все зло крѣпостнаго права, если не прямо его уничтожить, то по крайне мѣрѣ ограничить произволъ помѣщичьей власти. Однако, изданный Николаемъ I, указъ объ обязанныхъ крестьянахъ не достигъ своей цѣли, такъ какъ „исполненіе этого закона было обставлено такими формами, которыя останавливали его дѣйствіе". Въ очеркѣ начала реформы въ царствованіи Александра II государь заявилъ, что „Мы желали, давая личную свободу крестьянамъ и признавая землю собственностью помѣщиковъ, не сдѣлать изъ крестьянъ людей бездомныхъ и потому вредныхъ какъ для помѣщика, такъ и для государства. Эта мысль служила основаніемъ работъ, представленныхъ теперь государственному совѣту главнымъ комитетомъ. Мы хотѣли избѣгнуть того, что происходило за границей, гдѣ преобразованіе совершалось почти вездѣ насильственнымъ образомъ". Крестьяне были освобождены безъ земли въ Остзейскихъ губерніяхъ, какъ и въ Царствѣ Польскомъ, гдѣ бѣдственное положеніе безземельныхъ крестьянъ обратило вниманіе Александра II и его покойнаго родителя и побудило ихъ принять нужныя мѣры для улучшенія ихъ быта.

Послѣ рѣчи государя государственный совѣтъ немедленно приступилъ къ подробному обсужденію проэкта новаго закона объ освобожденіи помѣщичьихъ крестьянъ изъ крѣпостной зависимости и организаціи ихъ быта въ качествѣ по-

ваго сословія гражданъ русскаго государства. Единогласно и въ положительномъ смыслѣ были рѣшены вопросы объ отмѣнѣ крѣпостнаго права помѣщиковъ на крестьянъ, которые живутъ на ихъ земляхъ, и дарованіи имъ правъ свободнаго сельскаго состоянія. При обсужденіи подробностей проэкта обнаружилось въ средѣ членовъ совѣта различіе взглядовъ, показывающее, что не всѣ они дѣйствительно желали улучшенія быта освобождаемыхъ крестьянъ „на самомъ дѣлѣ“. Александръ Николаевичъ, вѣрный своему твердому слову, принималъ на этотъ разъ и послѣ тѣ мнѣнія членовъ совѣта, все равно, представляли ли они большинство или меньшинство въ совѣтѣ, которыя клонились къ явной пользѣ для освобождаемыхъ крестьянъ. Такъ, когда обсуждался вопросъ о размѣрѣ надѣловъ и повинностей крестьянъ, меньшинство членовъ совѣта, настаивая на правѣ собственности помѣщиковъ на ихъ землю, полагало, что въ этомъ случаѣ все должно быть предоставлено добровольному соглашенію крестьянъ съ помѣщиками. Правительство можетъ вмѣшаться въ это дѣло лишь въ томъ случаѣ, если послѣдуетъ соглашеніе между сторонами по истеченіи опредѣленнаго времени. Большинство, наоборотъ, не отвергало необходимости добровольнаго соглашенія между помѣщиками и крестьянами, но только утверждало, что при немъ должны быть соблюдены взаимныя выгоды обѣихъ сторонъ. Большинство также опасалось, чтобы крестьяне не пострадали отъ произвола помѣщиковъ при такого рода добровольныхъ сдѣлкахъ и потому настаивало на вмѣшательствѣ въ это дѣло правительства. Государь согласился съ мнѣніемъ большинства. Точно также онъ примкнулъ къ большинству членовъ совѣта, когда обсуждался въ немъ вопросъ объ учрежденіи самостоятельнаго крестьянскаго самоуправленія. Меньшинство отвергало въ принципѣ связь между освобожденіемъ крестьянъ съ опредѣленными надѣлами земли и дарованіемъ имъ правъ самоуправ-

ленія. Меньшинство членовъ совѣта находило выгоднымъ въ интересахъ обѣихъ сторонъ сохранить власть помѣщика съ извѣстными ея ограниченіями, а не учреждать вмѣсто нея волость, гдѣ избранный самими крестьянами начальникъ (старшина) будетъ руководить ими на новомъ пути. Поэтому меньшинство предлагало признать каждое сельское общество не за волость, а только административную единицу.

Большинство, наоборотъ, находило, что право освобожденныхъ крестьянъ имѣть собственное управленіе есть неизбѣжное слѣдствіе ихъ освобожденія: подобно прочему свободному сельскому сословію въ русскомъ государствѣ, и вновь освобожденные крестьяне должны имѣть выборныя учрежденія для завѣдыванія дѣлами общественнаго хозяйства, полиціи и суда. По вопросу объ учрежденіи должности мировыхъ посредниковъ государь согласился съ меньшинствомъ, которое изъ опасенія преобладанія дворянства при выборѣ мировыхъ посредниковъ предлагало предоставить уѣздному дворянскому собранію только повѣрять списки лицъ, имѣющихъ право быть мировыми посредниками. Большинство же членовъ совѣта, добиваясь такого преобладанія дворянства при замѣщеніи столь важной при соглашеніяхъ помѣщиковъ съ крестьянами должности, желало, чтобы уѣздное дворянское собраніе составляло и самый списокъ лицъ, которыя пользовались особымъ довѣріемъ дворянства и потому и предлагались имъ въ мировые посредники.

Въ день подписанія манифеста объ освобожденіи крестьянъ было объявлено объ учрежденіи въ составѣ государственнаго совѣта постояннаго установленія, подъ предсѣдательствомъ Великаго Князя, Константина Николаевича, Главнаго Комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія для всей имперіи на общихъ и однообразныхъ началахъ. Главному Комитету поручалось высшее наблюденіе за введеніемъ въ дѣйствіе законоположеній о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣ-

постной зависимости, разсмотрѣніе законопроэктовъ въ дополненіе къ этимъ законоположеніямъ, а также составленіе и обсужденіе предположеній объ устройствѣ крестьянъ государственныхъ, дворцовыхъ и др., какъ и наблюденіе за введеніемъ въ дѣйствіе составленныхъ въ совѣтѣ положеній объ этихъ крестьянахъ и проч. Въ Главномъ Комитетѣ былъ разсмотрѣнъ вопросъ о примѣненіи къ государственнымъ крестьянамъ главныхъ началъ Положенія 19 февраля 1861 г. Здѣсь были выработаны всѣ общія начала организаціи быта государственныхъ крестьянъ по аналогіи съ устройствомъ помѣщичьихъ крестьянъ. Только вопросъ о правахъ казны и крестьянъ на отведенныя имъ земли возбудилъ споры въ Главномъ Комитетѣ. Надъ этою же частью проэкта Положенія о государственныхъ крестьянахъ остановился и государственный совѣтъ въ общемъ своемъ собраніи (17 декабря 1862 г.). Члены его раздѣлились; меньшинство предлагало признать за крестьянами право собственности на казенныя земли, которыми они могли по мірскимъ приговорамъ пользоваться, но только не отчуждать. Большинство же утверждало, что казенныя земли, на которыхъ живутъ государственные крестьяне, составляютъ собственность казны и крестьяне могли только пользоваться ими. Въ дѣйствительности какъ мы видимъ, мнѣнія большинства и меньшинства сходились въ томъ, что государственнымъ крестьянамъ должно быть предоставлено одно пользованіе казенными землями. Большинство, однако, обратило вниманіе на разницу въ положеніи помѣщичьихъ и государственныхъ крестьянъ касательно права собственности на землю: при томъ условіи, что казенная земля поступила бы въ собственность крестьянскаго общества, исчезало бы всякое различіе между помѣщичьими и государственными крестьянами, которое вытекало изъ особеннаго ихъ отношенія—первыхъ къ помѣщикамъ, а вторыхъ къ государству. Поэтому государь согласился съ мнѣніемъ большинства

членовъ совѣта. Въ основаніе поземельнаго устройства государственныхъ крестьянъ были положены слѣдующія начала, составленныя министрами государственныхъ имуществъ, финансовъ и внутреннихъ дѣлъ вмѣстѣ съ членами государственнаго совѣта и статсъ-секретаремъ Н. А Милютинымъ: 1) существующіе въ обществахъ государственныхъ крестьянъ земельные надѣлы сохраняются за ними въ томъ же размѣрѣ, 2) государственные крестьяне за пользованіе отведенными имъ надѣлами платятъ, распредѣляемую поровну между всѣми членами извѣстнаго крестьянскаго общества, оброчную подать, которая опредѣляется закономъ и можетъ бытьимъ возвышена. Кромѣ того, въ проэктѣ говорится о возможномъ переходѣ государственныхъ крестьянъ въ полныхъ собственниковъ земель, которыя находятся въ ихъ владѣніи. Проэктъ былъ сначала разсмотрѣнъ въ Главномъ Комитетѣ, а потомъ въ общемъ собраніи государственнаго совѣта. 24 ноября 1864 г. онъ былъ утвержденъ государемъ. 18 января 1866 г. было также утверждено мнѣніе государственнаго совѣта о преобразованіи общественнаго управленія государственныхъ крестьянъ на общихъ основаніяхъ Положенія 19 февраля.

Государственный совѣтъ участвовалъ и въ дальнѣйшихъ преобразованіяхъ быта крестьянъ различныхъ другихъ наименованій—дворцовыхъ, удѣльныхъ и проч., такъ же какъ и надѣленіи землею крестьянъ Царства Польскаго и распространеніи дѣйствія Положенія 19 февраля на отдаленныя окраины Россійской имперіи [1]).

Восьмая глава.

Государственный совѣтъ въ царствованіе Александра II,

(Окончаніе).

Вслѣдъ за освобожденіемъ крестьянъ послѣдовали реформы *земская* и *судебная*, въ которыхъ государственный

---

[1]) Юбилейное изданіе, 91—104 стр.

совѣтъ также принималъ дѣятельное и ближайшее участіе. Тѣсная, неразрывная связь съ дарованіемъ свободы крѣпостному населенію Россіи преобразованія мѣстнаго управленія и реорганизаціи суда сознавалась еще при подготовкѣ крестьянской реформы въ 1859 г. Въ мартѣ того же года Высочайшимъ повелѣніемъ было предписано озаботиться устройствомъ исполнительной и слѣдственной частей, обсудить необходимость предоставленія хозяйственному управленію въ уѣздѣ большаго достоинства, большей самостоятельности и большаго довѣрія, а также опредѣлить степень участія каждаго сословія въ хозяйственномъ управленіи. На этихъ началахъ было рѣшено составить проэктъ преобразованія губернскихъ земско-хозяйственныхъ учрежденій. Разработка этого проэкта была поручена особой комиссіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, въ которой членами были лица, впослѣдствіи вступившія въ составъ государственнаго совѣта [1]). Выработанное въ этой коммиссіи положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, отличавшееся сословнымъ характеромъ, вмѣстѣ съ временными правилами ихъ дѣятельности было представлено предсѣдателемъ коммиссіи, Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ въ государственный совѣтъ. Положеніе разсматривалось въ соединенномъ присутствіи департаментовъ законовъ и государственной экономіи при участіи съ совѣщательнымъ правомъ голоса въ первыхъ восьми засѣданіяхъ столичныхъ губернскихъ предводителей дворянства и городскихъ головъ. Пріостановившееся на нѣкоторое время разсмотрѣніе положенія [2]) было возобновлено въ декабрѣ 1863 г. въ общемъ собраніи государственнаго совѣта. Здѣсь вызвалъ прежде всего разногласіе въ средѣ членовъ совѣта вопросъ о составѣ земскихъ

---

[1]) В. А. Татариновъ, М. Н. Островскій, Н. Н. Стояновскій и К. К. Гротъ.

[2]) Эта остановка произошла вслѣдствіе того обстоятельства, что въ тоже время составлялся внѣ совѣта уставъ о земскихъ повинностяхъ.

учрежденій. Лишь нѣсколько членовъ высказались противъ сословнаго начала проэкта, которое выразилось въ раздѣленіи избирателей на три собранія: землевладѣльческое, городское и сельское. Этотъ порядокъ избранія гласныхъ тремя сословными группами, отдѣльно другъ отъ друга, не соотвѣтствовалъ, по мнѣнію четырехъ членовъ совѣта, [1]) самой цѣли образованія земскихъ учрежденій призвать къ завѣдыванію мѣстными хозяйственными дѣлами всѣ классы общества, которые составляютъ земство въ смыслѣ соединенія жителей одной мѣстности для удовлетворенія общихъ хозяйственныхъ нуждъ. Однако, подавляющее большинство членовъ совѣта (40) было противъ предложенія меньшинства, находило, что подобное соединеніе избирателей въ одно собраніе было бы механическимъ и противорѣчило нравамъ и понятіямъ крестьянъ. Мнѣніе большинства было утверждено государемъ.

Тѣже сословныя тенденціи, характеризующія все земское положеніе, обнаружились въ совѣтѣ при разсмотрѣніи вопроса о томъ, кто долженъ быть предсѣдателемъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ собраній. Относительно перваго изъ этихъ собраній меньшинство членовъ совѣта считало избраніе предсѣдателя самимъ губернскимъ собраніемъ согласнымъ съ общимъ выборнымъ началомъ его организаціи. Большинство же въ виду важнаго значенія губернскаго земскаго собранія въ мѣстномъ управленіи полагало назначить въ его предсѣдатели губернскаго предводителя дворянства, какъ лицо, признанное благонадежнымъ и способнымъ къ управленію дѣлами дворянскаго сословія.

Что же касается уѣзднаго земскаго собранія, то мнѣнія членовъ совѣта относительно порядка замѣщенія въ собраніи должности его предсѣдателя раздѣлились поровну. Одна

---

[1]) Это были: баронъ М. Корфъ 2-й, Бахтинъ, князь Суворовъ и Тымовскій.

половина членовъ совѣта рекомендовала предоставить избирать предсѣдателя самому собранію, другая же половина указывала на уѣзднаго предводителя дворянства, какъ на желательнаго предсѣдателя уѣзднаго земскаго собранія. Государь по обоимъ вопросамъ примкнулъ къ мнѣнію о предоставленіи поста предсѣдателя въ земскихъ собраніяхъ предводителямъ дворянства.

Въ 1870 г. въ государственномъ совѣтѣ разсматривалось новое *городовое положеніе*. При обсужденіи его проэкта было выслушано въ совѣтѣ мнѣніе особой коммиссіи, въ которой участвовали представители столицъ и нѣкоторыхъ другихъ городовъ, а также и лица, знакомыя съ условіями городского хозяйства и управленія. Въ основаніе Городоваго Положенія 1870 г., утвержденнаго государемъ въ іюнѣ того же года, легло предоставленіе органамъ городскаго управленія, куда входили лица, выбранныя всѣми городскими обывателями, безъ различія сословія и состоянія, широкой самостоятельности въ вопросахъ городскаго хозяйства и управленія. Его органы поэтому имѣли право издавать, по соглашенію съ мѣстными правительственными учрежденіями, постановленія по предметамъ городского благоустройства, обязательныя для всѣхъ жителей города. Мѣстная правительственная власть имѣла по отношенію къ органамъ городского управленія одно право надзора за законностью его дѣйствій и распоряженій [1]).

Вскорѣ послѣ освобожденія крестьянъ Александръ II приступилъ къ *судебной реформѣ*. Согласно желанію государя, въ октябрѣ 1861 г. въ государственномъ совѣтѣ были установлены основныя начала будущаго судоустройства и судопроизводства. Соединенные департаменты законовъ и гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ при участіи министра юстиціи

---

[1]) Юбилейное изданіе, 105—108 стр.

и чиновъ государственной канцеляріи подробно разсмотрѣли существовавшій порядокъ судопроизводства и составили предположенія относительно его преобразованія, которыя были одобрены въ главномъ общимъ собраніемъ государственнаго совѣта. Здѣсь были приняты единогласно судъ присяжныхъ и начало несмѣняемости судей въ административномъ порядкѣ. Основныя положенія преобразованія судебной части въ Россіи были Высочайше утверждены 29 сентября 1862 г. Эти основанія заключались въ полномъ отдѣленіи судебной власти отъ административной, несмѣняемости судей въ административномъ порядкѣ, устности и гласности суда вмѣсто прежняго канцелярскаго производства, введеніи въ гражданскій процессъ состязательнаго принципа съ сохраненіемъ слѣдственнаго порядка лишь въ предварительномъ слѣдствіи по уголовнымъ дѣламъ. Въ рѣшеніи послѣднихъ участвуетъ судъ присяжныхъ, установленъ мировой институтъ для извѣстнаго рода гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ. Созданы двѣ апеляціонныхъ инстанціи для тѣхъ и другихъ дѣлъ. „Въ составѣ сената образованъ Верховный Кассаціонный Судъ для надзора за правильнымъ отправленіемъ правосудія. Въ судахъ образованы прокуратура и адвокатура и нотаріальныя учрежденія. Исполненіе рѣшеній судовъ возложено на судебныхъ приставовъ при нихъ.

Эти общія положенія, разработанныя въ государственномъ совѣтѣ, легли въ основаніе трудовъ особой комиссіи, составленной подъ общимъ руководствомъ государственнаго секретаря, В. П. Буткова. Коммиссія раздѣлялась на три части: гражданскую, уголовную и судоустройственную. Въ 1863 г. коммиссія закончила свои занятія, и въ тоже время проэкты учрежденій судебныхъ мѣстъ и уставовъ уголовнаго и гражданскаго судопроизводства поступили на обсужденіе сначала соединенныхъ департаментовъ законовъ, гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, а иногда и государственной экономіи, а потомъ

общее собраніе государственнаго совѣта. Разсмотрѣніе судебныхъ уставовъ закончено въ октябрѣ 1864 г., а въ ноябрѣ была представлена государю меморія общаго собранія совѣта со всѣми разногласіями по отдѣльнымъ статьямъ судебныхъ уставовъ. Государь разрѣшилъ эти разногласія, относившіяся къ отдѣльнымъ вопросамъ судопроизводства, гражданскаго и уголовнаго. Утвержденіе государемъ новыхъ судебныхъ уставовъ послѣдовало 20-го ноября 1864 г. Въ одно время съ общей судебной реформой обсуждался въ государственномъ совѣтѣ проэктъ о своевременности отмѣны тѣлесныхъ наказаній. Иниціатива этого вопроса принадлежала русскому посланнику въ Брюсселѣ, князю Н. А. Орлову. Записка его была передана въ Комитетъ, образованный при второмъ отдѣленіи собственной Е. И. В. Канцеляріи для составленія проэкта новаго военнаго устава о наказаніяхъ. Комитетъ согласился съ основнымъ взглядомъ князя Орлова, что „тѣлесныя наказанія не соотвѣтствуютъ ни духу времени, ни достоинству человѣка, а лишь ожесточаютъ нравы, не достигая главной своей цѣли—устрашенія преступниковъ“. Послѣ того, какъ представители разныхъ вѣдомствъ, военный министръ Милютинъ, начальникъ морскаго вѣдомства, Великій Князь Константинъ Николаевичъ высказались за отмѣну тѣлесныхъ наказаній въ арміи и флотѣ, проэктъ закона поступилъ въ государственный совѣтъ и былъ здѣсь послѣ его обсужденія принятъ. Результатомъ рѣшенія этого вопроса въ законодательномъ порядкѣ былъ указъ сенату (17 апр. 1863 г.); „О нѣкоторыхъ измѣненіяхъ въ существующей нынѣ системѣ наказаній, уголовныхъ и исправительныхъ“. Этимъ указомъ отмѣнялись тяжелыя тѣлесныя наказанія по гражданскому и военному вѣдомству и совершенно освобождались отъ нихъ извѣстные разряды лицъ. [1])

---

[1]) Юбилейное изданіе, 114—115 стр.

Кромѣ дѣятельнаго участія въ трехъ главнѣйшихъ реформахъ царствованія Александра II,—крестьянской, административной и судебной —государственный совѣтъ игралъ видную роль въ то время во многихъ другихъ частяхъ государственнаго управленія, также подвергшихся измѣненіямъ въ большей или меньшей степени. Такъ въ области народнаго просвѣщенія въ 1863 г. былъ изданъ университетскій уставъ, который предоставилъ университетамъ въ лицѣ ихъ совѣтовъ—колегіальныхъ органовъ—широкія права самоуправленія.

Университетскій уставъ 1863 г. прежде, чѣмъ онъ взошелъ на разсмотрѣніе въ государственный совѣтъ, прошелъ нѣсколько инстанцій. Сначала проэктъ устава былъ составленъ при непосредственномъ участіи Министра Народнаго Просвѣщенія, А. В. Головнина, университетскихъ совѣтовъ и ученыхъ, русскихъ и иностранныхъ, которымъ онъ былъ разосланъ министерствомъ. Полученныя отъ университетовъ и отдѣльныхъ лицъ замѣчанія были разсмотрѣны въ Ученомъ Комитетѣ министерства народнаго просвѣщенія и затѣмъ послѣ обсужденія проэкта въ особомъ совѣщаніи изъ нѣсколькихъ лицъ [1]) и доклада государю о заключеніи особаго совѣщанія въ совѣтѣ министровъ проэктъ былъ окончательно разсмотрѣнъ въ государственномъ совѣтѣ и послѣ его одобренія здѣсь утвержденъ государемъ [2]).

Особеннымъ порядкомъ шла разработка проэкта о среднемъ образованіи какъ до внесенія его въ государственный совѣтъ, такъ и въ немъ самомъ. Гимназическая реформа возбудила вниманіе всего русскаго общества, обсуждалась съ разныхъ сторонъ въ газетахъ и журналахъ и также прямо и рѣшительно была поставлена и самимъ правительствомъ на первую очередь въ ряду вопросовъ просвѣщенія русскаго

---

[1])—[2]) Ibidem, 116 стр.

народа. Проэктъ о реформѣ средней школы прежде, чѣмъ поступить въ общее собраніе государственнаго совѣта прошелъ двѣ стадіи въ предварительномъ его обсужденіи. Сначала предположенія Министра Народнаго Просвѣщенія, графа Д. А. Толстого, были разсмотрѣны въ особой коммиссіи [1]), откуда его проэктъ былъ внесенъ въ особое присутствіе въ составѣ самого государственнаго совѣта [2]). Только послѣ этого все дѣло о реорганизаціи средней русской школы перешло въ общее собраніе государственнаго совѣта. Въ его засѣданіи (15 мая 1876 г.) предметомъ оживленныхъ преній сдѣлался вопросъ о роли реальнаго образованія въ странѣ. Всѣ члены совѣта соглашались, что кромѣ классическихъ гимназій значеніе средней школы должно быть признано за реальными училищами. Члены совѣта расходились въ томъ лишь существенномъ для судьбы реальнаго образованія вопросѣ, могутъ ли наравнѣ съ окончившими классическую гимназію быть допущены безъ экзамена въ университеты и получившіе образованіе въ реальныхъ училищахъ? Большинство членовъ совѣта высказалось въ утвердительномъ смыслѣ, мотивируя свое мнѣніе тѣмъ соображеніемъ, что „нельзя признать справедливымъ, чтобы въ университетъ, въ этотъ храмъ разумѣнія науки, возбраняли входъ тѣмъ именно молодымъ людямъ, которые занимались изученіемъ наукъ попреимуществу—наукъ положительныхъ, а допускались бы въ него исключительно изучавшіе языки древніе, языки мертвые“. Меньшинство членовъ совѣта, въ которомъ находится и графъ Д. А. Толстой, не раздѣляло та-

---

[1]) Особая комиссія состояла изъ председателя, графа С. Г. Строганова, и членовъ совѣта: Валуева, Тройницкаго и Министра Народнаго Просвѣщенія.

[2]) Въ особомъ присутствіи при томъ же председателѣ были членами: наслѣдникъ Цесаревичъ, Александръ Александровичъ, принцъ П. Г. Ольденбургскій, министры народнаго просвѣщенія и финансовъ, члены государственнаго совѣта: графы Литке, Путятинъ, Панинъ, Головнинъ, князь Урусовъ, Чевкинъ, Валуевъ, Милютинъ, Гротъ, и Титовъ.

кого взгляда большинства на преимущества „положительныхъ наукъ предъ мертвыми языками". Меньшинство обосновываетъ свое противоположное мнѣніе на примѣрѣ Западной Европы, гдѣ „только гимназіи, основными предметами коихъ являются оба древніе языка и математика, признаются подготовительными къ университетамъ учебными заведеніями". Члены совѣта, сторонники воззрѣнія на превосходство классической системы образованія предъ реальной, заявили категорически, что вездѣ, гдѣ „только процвѣтаютъ науки, въ томъ числѣ науки естественныя и медицинскія, однѣ только гимназіи съ полнымъ классическимъ курсомъ называются учевыми школами, и только даваемое ими образованіе признается пригоднымъ для приготовленія къ поступленію въ университетъ". На этомъ основаніи большинство членовъ совѣта отказалось признать за реальными училищами одинаковыя права съ классическими гимназіями относительно поступленія въ университетъ. Мнѣніе меньшинства было утверждено государемъ.

Новое положеніе о печати, облегчившее свободное выраженіе мнѣній, было разсмотрѣно въ государственномъ совѣтѣ въ 1864 г., который отозвался на обнаружившуюся въ концѣ 60-хъ годахъ въ русскомъ обществѣ потребность въ развитіи періодическихъ изданій и литературы. Въ первый разъ проэктъ устава о цензурѣ былъ внесенъ въ государственный совѣтъ въ 1859 году Министромъ Народнаго Просвѣщенія Е. П. Ковалевскимъ. Его проэктъ встрѣтилъ сильныя возраженія въ департаментѣ законовъ, гдѣ было указано на предлагаемыя проэктомъ стѣсненія для свободы мысли, уже достаточно повредившія умственной жизни Россіи въ 1848 г. Замѣнившій въ 1851 г. Ковалевскаго, А. В. Головнинъ снова возбудилъ вопросъ о пересмотрѣ законодательства о цензурѣ, высказался за ея передачу изъ вѣдомства Министерства На-

роднаго Просвѣщенія, гдѣ она была въ то время, въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ.

Министръ Народнаго Просвѣщенія мотивировалъ это свое предположеніе „обязанностью Министерства Народнаго Просвѣщенія покровительствовать литературѣ, заботиться о развитіи, преуспѣяніи оной, содѣйствовать движенію впередъ науки, для чего необходима свобода анализа“. Отсюда Головнинъ выводилъ заключеніе, что Министерство Народнаго Просвѣщенія, „находясь къ литературѣ въ отношеніяхъ болѣе близкихъ, чѣмъ всякое другое вѣдомство, не можетъ быть строгимъ ея судьей. Цензура, находясь въ вѣдѣніи этого министерства, принимаетъ направленіе болѣе снисходительное, стремящееся къ тому, чтобы медленно и осторожно отодвигать границы, поставленныя свободѣ разсужденія“. На основаніи этихъ соображеній Головнина цензура согласно, Высочайшему повѣленію, была передана въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, откуда въ 1864 г. Министромъ П. А. Валуевымъ былъ внесенъ въ государственный совѣтъ новый проэктъ о печати, которымъ расширялась значительно власть Министра Внутреннихъ Дѣлъ въ этой области. Это, между прочимъ, выразилось въ смѣшеніи въ проэктѣ предупредительной и карательной цензуры, на что указали въ совѣтѣ его члены—А. С. Норовъ, Д. А. и Н. А. Милютины. Дѣло о новомъ законопроэктѣ о печати не получило принципіальнаго разрѣшенія въ государственномъ совѣтѣ: было рѣшено вмѣсто составленія общаго цензурнаго устава ограничиться изданіямъ временныхъ правилъ впредь до указанія опыта. Какъ въ департаментѣ законовъ, такъ потомъ и общемъ собраній государственнаго совѣта голоса раздѣлились по вопросу о роли главнаго управленія по дѣламъ о печати. Большинство совѣта готово было признать за нимъ большую самостоятельность, но меньшинство желало оставить за главнымъ управленіемъ только совѣщательный голосъ. Мнѣніе мень-

шинства было утверждено государемъ. Новое положеніе о печати извѣстно подъ именемъ временныхъ о ней правилъ, (6 апр. 1863 г.), которыми Александръ Николаевичъ „желалъ дать отечественной печати возможное облегченіе и удобство“ [1]).

Къ числу важныхъ дѣлъ, въ которыхъ государственный совѣтъ участвовалъ въ царствованіе Александра II, авторъ юбилейнаго изданія относитъ еще разработку главныхъ основаній акцизной системы питейныхъ сборовъ. Департаментъ государственной экономіи, гдѣ сначала обсуждался законопроэктъ, согласился съ министромъ финансовъ, что существовавшіе до того времени (1860 г.) винные откупа должны быть устранены и замѣнены одной общей для всей имперіи акцизной системой, которая и была введена повсюду послѣ окончательнаго рѣшенія вопроса въ государственномъ совѣтѣ (3 и 5 окт. 1860 г.) [1]).

Въ связи съ важнѣйшей изъ реформъ Александра II, крестьянской, находится введеніе общей воинской повинности. Только съ освобожденіемъ крестьянъ, вошедшихъ въ число равноправныхъ съ остальными сословіями гражданъ русскаго государства, сдѣлалось возможнымъ равномѣрно распредѣлить въ населеніи всей страны всѣ государственныя повинности, а также и воинскую. Поэтому вопросъ о введеніи всеобщей воинской повинности былъ возбужденъ вслѣдъ за освобожденіемъ крестьянъ. Въ 1862 г. въ составѣ военнаго министерства была учреждена особая комиссія для выработки закона о воинской повинности согласно новымъ требованіямъ и условіямъ общественной русской жизни. Въ 1873 г. Военный Министръ, Д. А. Милютинъ составилъ законопроэктъ о военной повинности, для обсужденія котораго было образовано въ составѣ государственнаго совѣта

---

[1]) Ibidem, 116—117 стр.

[1]) Юбилейное изданіе, 115 стр.

особое присутствіе подъ предсѣдательствомъ Великаго Князя Константина Николаевича [1]). Изъ особаго присутствія проэктъ поступилъ прямо въ общее собраніе государственнаго совѣта, гдѣ была выяснена обстоятельно вся необходимость предполагаемой реформы при новомъ складѣ общественнаго строя въ Россіи, при современныхъ условіяхъ міровой соціальной и политической жизни. Государственный совѣтъ нашелъ, что обязательная для каждаго воинская служба и необходима, и безусловно справедлива. „Независимость, честь и величіе отечества должны быть, по мнѣнію совѣта, одинаковы священны каждому, безъ различія сословій и состояній. Каждый подданный пользуется, наравнѣ съ другими, защитой и покровительствомъ законовъ государства, а потому каждый изъ нихъ, въ свою очередь, естественно обязанъ стать въ ряды защитниковъ родины, въ случаѣ угрожающей ей опасности. Къ тому же, безъ принятія начала общеобязательной военной службы для каждаго подданнаго была бы невозможна организація войскъ вполнѣ удовлетворительная и соотвѣтствующая современнымъ потребностямъ“. Государственный совѣтъ отмѣчаетъ и особенное значеніе всеобщей воинской повинности для поднятія умственнаго и нравственнаго уровня развитія арміи, также какъ и увеличенія въ обществѣ почета и уваженія къ военной службѣ, которыя она должна имѣть вслѣдствіе важнаго своего значенія въ жизни всего общества. Уставъ о воинской повинности на этихъ новыхъ началахъ былъ подписанъ Александромъ II января 1874 года. Вмѣстѣ въ тѣмъ было повелѣно оставить при государственномъ совѣтѣ на правахъ департамента особое присутствіе по воинской повинности, на которое было возложено „предварительное размо-

[1]) Членами особаго присутствія были: всѣ председатели и члены департамента законовъ и государственной экономіи и члены совѣта: Наслѣдникъ Цесаревичъ, Александръ Александровичъ, Великіе князья: Владиміръ Александ-

трѣніе законодательныхъ предположеній, которыя будуть возникать по связи ихъ съ установленіемъ общей воинской повинности, а также разрѣшеніе возможныхъ сомнѣній и важныхъ затрудненій при введеніи устава объ общей воинской повинности“ [1]).

Подводя итоги всей обширной и плодотворной дѣятельности государственнаго совѣта въ первые восемнадцать лѣтъ царствованія Императора Александра II, авторъ юбилейнаго изданія замѣчаетъ, что въ теченіе этого времени „былъ преобразованъ весь нашъ внутренній строй. Россія покрылась сѣтью разнородныхъ новыхъ учрежденій, крестьянскихъ, земскихъ судебныхъ и другихъ. Общественная дѣятельность изъ столицъ распространилась повсемѣстно. Съ пробужденіемъ общественныхъ силъ получилъ громадное развитіе народный трудъ; быстро и непредвидѣнно перемѣщались его средоточія, создавалась масса новыхъ занятій, возникали новыя предпріятія. Едва ли когда русская жизнь била такимъ ускореннымъ пульсомъ и русскому законодательству приходилось нормировать ее съ такимъ усиленнымъ вниманіемъ. Потому дѣятельность государственнаго совѣта, который былъ призванъ принять ближайшее участіе въ разработкѣ реформъ, никогда не была такой напряженной, какъ именно за этотъ періодъ времени“ [2])

Самъ государственный совѣтъ далъ правильную оцѣнку своей дѣятельности въ царствованіе Императора Александ-

---

ндровичъ, Николай и Михаилъ Николаевичи, принцъ П. Г. Ольденбургскій, князь Барятинскій, графы Бергъ и Гейденъ, баронъ Ливенъ, князь Суворовъ, Игнатьевъ, Государственный Канцлеръ и всѣ министры.

[1]) Въ составъ этого особаго присутствія вошли: предсѣдатель государственнаго совѣта, предсѣдатели департаментовъ законовъ и государственной экономіи, министры военный, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, морской, Великій Князь Николай Николаевичъ, графъ Шуваловъ, Валуевъ. На правахъ членовъ приглашались и остальные министры по дѣламъ ихъ вѣдомствъ.

[2]) Юбилейное изданіе, 119—121 стр.

ра II, когда въ поднесенномъ государю въ день двадцатипятилѣтія со дня вступленія его на престолъ (19 февр. 1880 г.) журналѣ адресѣ назвалъ себя „ближайшимъ участникомъ въ осуществленіи предначертаній государя по законодательству и высшему управленію, постояннымъ свидѣтелемъ трудовъ монарха по главнымъ отраслямъ преобразовательной дѣятельности Александра Николаевича". Указавши на тотъ фактъ, что „совершившіяся въ настоящее царствованіе преобразованія и усовершенствованія въ законахъ обновили весь строй государства, государственный совѣтъ считаетъ для себя „высокимъ счастіемъ", что онъ былъ призванъ къ обсужденію и окончательной разработкѣ законодательныхъ мѣропріятій. Изъ нихъ числа совѣтъ ставитъ на первый планъ, какъ это признавалъ и самъ Александръ II [1]) крестьянскую реформу. „Освобожденіе крестьянъ возымѣло начало, говорилъ отъ лица государственнаго совѣта его предсѣдатель, Великій Князь, Константинъ Николаевичъ, отъ лица самого государя развивалось и зрѣло подъ непосредственномъ его руководствомъ и исполнено успѣшно силой державной его воли, встрѣченной единодушнымъ сочувствіемъ дворянства при спокойствіи и довѣріи сельскаго населенія. Великое, святое дѣло совершилось. Наименованіе освободителя въ благодарной памяти народной навсегда остались связаннымъ съ именемъ Александра II. Дарованіе крестьянамъ правъ свободныхъ гражданъ и введеніе затѣмъ суда гласнаго, устнаго и равнаго для всѣхъ подданныхъ въ связи съ цѣлымъ рядомъ другихъ, по всѣмъ отраслямъ управленія,

---

[1]) Когда въ царствованіе Александра III въ государственномъ совѣтѣ разсматривался вопросъ о переводѣ всѣхъ временно обязанныхъ крестьянъ на выкупѣ по распоряженію правительства министръ финансовъ А. А. Абаза,между прочимъ сообщилъ присутствующимъ слова покойнаго государя, сказанныя имъ по этому поводу; „Изъ всего, что могли мы совершить крестьянскую реформу я считаю самымъ важнымъ дѣломъ моего царствованія" (Юбил. изданіе 145=146 стр.

узаконеній и улучшеній дали странѣ новую жизнь. Россія возмужала и развилась“ [1]).

Государь благодарилъ государственный совѣтъ за всю его дѣятельность и помощь ему въ реформахъ и высказалъ надежду, что совѣтъ „будетъ по прежнему помогать ему въ предстоящихъ еще трудахъ“. Но надежда Александра Николаевича не осуществилась. 1 марта 1881 г. его не стало.

Девятая глава.

Государственный совѣтъ въ царствованіе Императора Александра III.

Царствованіе Александра III началось при тяжелыхъ условіяхъ русской общественной жизни. Событіе 1 марта, прервавшее такъ внезапно жизнь и плодотворную для народнаго благостоянія дѣятельность Царя-Освободителя, обратило вниманіе правительства на необходимость успокоить общество, взволнованное жестокой кончиною Александра II, ободрить смущенные умы къ предстоящей дѣятельности на пути, уже начертанномъ покойнымъ государемъ. Реформы Александра II создали новый строй общественной жизни, дали Россіи новыя общественныя учрежденія. Неожиданная смерть государя помѣшала дальнѣйшему развитію началъ, положенныхъ въ основаніе совершенныхъ имъ реформъ, которыя не могли такъ скоро быть осуществлены въ русской жизни, еще неуспѣвшей отрѣшиться отъ дореформенныхъ порядковъ, нравовъ и воззрѣній. Эти нравы и воззрѣнія сохранились въ царствованіе Александра III, во многомъ парализовали дальнѣйшее проведеніе въ жизнь реформъ, предпринятыхъ его отцомъ, давали имъ иное направленіе, особенно подъ вліяніемъ тре-

---

[2]) Ibidem, 139—137 стр.

вожнаго состоянія русскаго общества въ началѣ царствованія Александра Александровича. Тѣмъ не менѣе русская общественная жизнь не могла возвратиться къ дореформеннымъ порядкамъ: такъ были жизненны, сообразны съ потребностями русскаго общества коренныя начала реформъ Александра II. Главная изъ нихъ—крестьянская продолжала развиваться и завершаться въ существенныхъ своихъ основахъ. Въ связи же съ послѣдовательнымъ проведеніемъ этой реформы Александра II находились многія мѣры, предпринятыя Александромъ III относительно развитія благосостоянія крестьянскаго населенія. Таковы были: отмѣна подушной подати, ограниченіе семейныхъ раздѣловъ въ крестьянскомъ быту, организація переселеній крестьянъ, учрежденіе крестьянскаго поземельнаго банка и др.

Вмѣстѣ съ заботами о крестьянахъ въ царствованіе Александра III было обращено вниманіе на положеніе дворянскаго сословія, обезпеченіе матеріальнаго его благосостоянія, потрясеннаго крестьянской реформой. Продолжались работы по организаціи мѣстнаго управленія—земскаго, городскаго самоуправленія, хотя со значительными отклоненіями отъ первоначальныхъ положеній, земскаго и городскаго.

Помимо всѣхъ этихъ постановленій, направленныхъ къ удовлетворенію сословныхъ и общественныхъ интересовъ въ царствованіе Александра Александровича былъ предпринятъ рядъ мѣръ съ цѣлью развитія *народнаго и государственнаго хозяйства*. Такъ были преобразованы нѣкоторые существующіе и введены новые налоги. Расширена значительно сѣть желѣзныхъ дорогъ. Учреждена винная монополія, усилены тарифныя пошлины, обращено вниманіе на состояніе государственнаго кредита, равновѣсіе государственныхъ расходовъ съ доходами. Въ области народнаго просвѣщенія также были произведены различныя дополненія и измѣненія въ существующихъ учрежденіяхъ. При Александрѣ III поя-

вился важный законъ „Объ узаконенныхъ и усыновленныхъ дѣтяхъ“. Наконецъ, въ тоже царствованіе были организованы на новыхъ основаніяхъ армія и флотъ и изданъ рядъ законовъ, регулирующихъ многія другія стороны народной жизни.

Государственный совѣтъ принималъ участіе въ обсужденіи всѣхъ законопроэктовъ по разнымъ частямъ государственнаго управленія. Но его роль была уже иная сравнительно со временемъ царствованія Александра II. При его преемникѣ рѣчь шла о проведеніи реформъ Александра II въ жизнь, что уже не требовало особенно напряженной работы и самостоятельной дѣятельности со стороны законодательнаго учрежденія страны. Но въ томъ случаѣ, когда обсуждались законопроэкты, имѣющіе тѣсную связь съ реформами прошлаго царствованія, совѣтъ твердо держался главныхъ ихъ основаній. Такъ было дѣло, напримѣръ, когда совѣтъ размативалъ предположеніе министра финансовъ обнародовать въ возможно скорѣйшемъ времени выработанный въ совѣтѣ законъ объ обязательномъ выкупѣ крестьянъ въ виду распространяемыхъ между крестьянами слуховъ, что царствующій государь по наущенію помѣщиковъ хочетъ вновь закрѣпостить крестьянъ. Совѣтъ какъ въ соединенномъ присутствіи департаментовъ законовъ и государственной экономіи вмѣстѣ съ главнымъ комитетомъ объ устройствѣ сельскаго состоянія, такъ и общемъ собраніи согласился съ предположеніемъ министра финансовъ и призналъ необходимымъ при изданіи новаго закона соблюсти одинаково интересы обѣихъ сторонъ [1]). Государственный совѣтъ высказывался прямо и свободно и по многимъ другимъ вопросамъ, касающимся разныхъ сторонъ общественной жизни, на которыя обращалось вниманіе правительства въ царствованіе Александра III. Къ сожалѣнію въ юбилейномъ изданіи слиш-

---

[1]) Ibidem, 146,—147, 163—164, 178 стр.

комъ кратко, иногда въ нѣсколькихъ фразахъ, говорится объ обсужденіи въ государственномъ совѣтѣ такихъ важныхъ законоположеній, какъ новое земское положеніе (12 іюня 1890 г.) или новое городовое положеніе (11 іюня 1892 г.). Изъ книги матеріаловъ, архивныхъ данныхъ по исторіи государственнаго совѣта не видно, какъ онъ отнесся къ предложеннымъ на его разсмотрѣніе измѣненіямъ въ важнѣйшихъ законодательныхъ актахъ царствованія Александра II. Точно также въ юбилейномъ сборникѣ нѣтъ никакихъ свѣдѣній о томъ, что было говорено въ государственномъ совѣтѣ при обсужденіи проэкта университетскаго устава 1884, разсмотрѣніи вопроса о крестьянскихъ поселеніяхъ и др. Нельзя вывести опредѣленнаго заключенія объ отношеніи государственнаго совѣта къ увеличенію сословныхъ преимуществъ дворянскаго сословія въ мѣстномъ управленіи.

Обращаясь къ измѣненіямъ въ составѣ и дѣятельности государственнаго совѣта въ царствованіе Александра III, мы встрѣчаемся съ заявленіемъ автора юбилейнаго изданія, что „степень и свойство участія государственнаго совѣта въ дѣлахъ законодательства и государственнаго хозяйства подвергались въ то время существеннымъ измѣненіямъ. Въ совѣтѣ сосредоточились всѣ предположенія по дѣламъ законодательнымъ, кромѣ предположеній законодательства военнаго“ [1]).

Въ зависимости отъ этаго, прибавляетъ авторъ юбелейнаго изданія, дѣятельность государственаго совѣта, получила особое развитіе [2]). Мы отлагаемъ провѣрку этого заявленія автора до болѣе подробнаго размотрѣнія дѣятельности государственнаго совѣта въ царствованіе Александра III [3]). Теперь же отмѣтимъ нѣкоторыя измѣненія въ составѣ совѣта, ка-

---

[1]—[2]) Ibidem, 146,—147, 163—164, 178 стр.

[3]) См. ниже.

сающіяся упраздненія бывшихъ въ его составѣ и ставшихъ излишними разныхъ учрежденій и введенія нѣкоторыхъ новыхъ сообразно назрѣвшимъ потребностямъ въ расширеніи круга дѣятельности государственнаго совѣта.

Въ началѣ царствованія были закрыты комитеты по дѣламъ Царства Польскаго и Кавказскаго края и дѣла ихъ стали поступать прямо въ извѣстные департаменты государственнаго совѣта. Въ 1881 г. было закрыто особое присутствіе по воинской повинности, выполнившее наиболѣе существенныя задачи по введенію новаго устава объ общей воинской повинности. Неоконченныя въ особомъ присутствіи дѣла переданы въ департаментъ законовъ. Дѣла же, которыя могли поступать впредь въ особое присутствіе, предписано направлять въ высшія государственныя учрежденія, сообразно ихъ роду. 25 мая 1882 г. былъ закрытъ и главный комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія также вслѣдствіе исполненія порученнаго ему дѣла и въ „видахъ сближенія дѣлъ объ устройствѣ сельскаго состоянія съ общимъ порядкомъ дѣлъ законодательныхъ, правительственнымъ и судебныхъ“.

Къ числу новыхъ учрежденій при государственномъ совѣтѣ относится образованная въ 1883 г. особая комиссія для пересмотра порядка пріема и направленія жалобъ и прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя [1]). Согласно предположеніямъ коммиссіи, которыя были разсмотрѣны въ государственномъ совѣтѣ, пріемъ для предварительнаго разсмотрѣнія этихъ прошеній былъ возложенъ на предсѣдателя канцеляріи прошеній. Но жалобы на опредѣленія департаментовъ сената сосредоточены въ особомъ присутствіи. Для составленія постоянныхъ правилъ о порядкѣ принятія и

---

[1]) Въ составѣ этой комиссіи находились: министры юстиціи, внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, бывшій статсъ-секретарь у принятія прошеній и генералъ-адъютантъ Рихтеръ.

направленія жалобъ и прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя, была утверждена особая комиссія [1]).

Наиболѣе важное измѣненіе въ составѣ государственнаго совѣта въ царствованіе Александра III относилось къ спеціальной области дѣятельности государственнаго совѣта—законодательству. Какъ самостоятельная, вытекающая изъ самаго назначенія совѣта, функція его дѣятельности, законодательство было сосредоточено въ государственномъ совѣтѣ въ царствованіе Александра I. Въ то время въ составѣ совѣта была образована комиссія составленія законовъ, на которую была возложена подготовка законопроэктовъ, поступавшихъ потомъ въ департаментъ законовъ. Такимъ образомъ, въ совѣтѣ была сосредоточена кодификаціоная работа по изготовленію проэктовъ новыхъ законовъ вмѣстѣ съ ихъ обсужденіемъ. При Николаѣ I, какъ извѣстно, комиссія составленія законовъ, дѣятельность которой оказывалась мало соотвѣтствовавшей ея назначенію, была преобразована (въ 1826 г.) во II-е отдѣленіе собственной Е. И. В. канцеляріи. На это новое учрежденіе были возложены работы по составленію изданій I полнаго собранія и свода законовъ. Такъ отъ государственнаго совѣта отошла важная часть его законодательной дѣятельности и совѣту осталось одно обсужденіе законопроэктовъ, изготовленныхъ въ отдѣльномъ, самостоятельномъ и несвязанномъ съ нимъ непосредственно учрежденіи. Обширныя задачи и сложные труды кодификаціи въ горячую эпоху реформъ Александра II оказались не подъ силу II отдѣленію, оторванному отъ совѣта, къ которому кодификація принадлежитъ органически. Поэтому въ 1897 г. возникъ въ самомъ II отдѣленіи вопросъ о сближеніи ея работъ съ дѣятельностью государственной канцеляріи. Статсъ секретарь, князь С. Н. Урусовъ, стоявшей во главѣ II от-

---

[1]) Юбилейное изданіе, 178—180 стр.

дѣленія, предложилъ передать II отдѣленію въ завѣдываніе государственному секретарю. Въ работахъ II отдѣленія должны были участвовать и чины государственной канцеляріи. Благодаря такой совмѣстной ихъ дѣятельности, должна оказаться излишнею тормозящая законодательныя дѣла переписка между двумя учрежденіями, дѣятельность которыхъ будетъ болѣе плодотворной отъ соединенія ихъ силъ. Мысль князя Урусова осталась на этотъ разъ безъ примѣненія. Много позже (въ 1881г.) она возникаетъ снова и, согласно Высочайшему повелѣнію, образуется въ составѣ совѣта спеціально сліяніе II отдѣленія съ государственной канцеляріей въ особое совѣщаніе [1]). Здѣсь было рѣшено, что тѣсная связь между основными трудами государственнаго совѣта (т. е. законодательствомъ) и кодификаціонными работами II отдѣленія требуетъ сліянія послѣдней съ совѣтомъ. Поэтому признано необходимымъ образовать вмѣсто II отдѣленія кодификаціонный отдѣлъ при государственномъ совѣтѣ во главѣ съ главноуправляющимъ изъ среды членовъ государственнаго совѣта. Въ 1883 г. особымъ совѣщаніемъ было рѣшено, что вслѣдъ за новымъ изданіемъ свода законовъ кодификаціонный отдѣлъ долженъ войти въ составъ государственной канцеляріи. Эта важная и трудная работа была совершена кодификаціоннымъ отдѣломъ въ теченіе десяти лѣтъ. 18 сент. 1893 г. онъ переданъ въ завѣдываніе государственному секретарю, которому предоставлено право присутствовать въ Комитетѣ Министровъ. Въ помощь государственному секретарю, труды котораго значительно увеличились съ сліяніемъ кодификаціоннаго отдѣла съ государственной канцеляріей, была создана должность товарища государственнаго секретаря. Права и обязанности главноуправляющаго кодификаціоннымъ отдѣломъ были при-

---

[1]) Предсѣдателемъ особаго совѣщанія былъ предсѣдатель государственнаго совѣта, Великій Князь Михаилъ Николаевичъ.

своены государственному секретарю. При обсужденіи всякаго рода законодательныхъ дѣлъ въ государственномъ совѣтѣ государственный секретарь со своимъ товарищемъ могли давать свои объясненія объ отношеніи возбужденнаго вопроса къ существующему законодательству и разработкѣ свода законовъ. Для исполненія работъ по изданію полнаго собранія и свода законовъ образовано въ составѣ государственной канцеляріи новое отдѣленіе,—„свода законовъ“ [1]) которое перешло и въ Учрежденіе Государственнаго Совѣта 1901 года. Такимъ образомъ, окончательное сліяніе кодификаціоннаго отдѣла съ государственной канцеляріей усилило законодательное значеніе государственнаго совѣта, придало его законодательной дѣятельности большую цѣльность и единство, которыя выгодно отразились и на развитіи главной законодательной роли совѣта въ государственномъ управленіи и на всемъ, общемъ характерѣ его дѣятельности.

На коренной и широкій характеръ законодательной дѣятельности государственнаго совѣта указываютъ особыя комиссіи, которыя учреждались въ составѣ совѣта по поводу размотрѣнія важныхъ вопросовъ управленія. Такъ въ 1881 г. была образована особая комиссія изъ 4-хъ членовъ совѣта [2]) „для подробной разработки проэктовъ законоположеній объ укрѣпленіи правъ на недвижимое имущество. Заключенія этой комиссіи вносились на обсужденіе соединенныхъ департаментовъ законовъ, экономіи и гражданскаго департамента. Въ 1883 г. была учреждена коммиссія для выработки проэкта правилъ объ особыхъ преимуществахъ гражданской службы въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Имперіи. Въ этой комиссіи, помимо членовъ государственнаго совѣта (Е. П. Старицкаго В. М. Маркуса и В. П. Галагана), въ качествѣ лицъ, зна-

---

[1]) Ibidem, 181—184 стр.

[2]) М. Н. Любощинскаго, Б. П. Мансурова, Н. И. Стояновскаго и Е. П. Старицкаго.

комыхъ съ условіями жизни и службы въ различныхъ, отдаленныхъ частяхъ нашего отечества были приглашены: князь М. С. Волконскій, Н. С. Петровъ М. Н. Галкинъ-Враской и А. Н. Куропаткинъ [1]). Въ 1891 г. была образована для предварительнаго разсмотрѣнія проэкта правилъ объ арміи особое присутствіе изъ департаментовъ законовъ и государственной экономіи и членовъ государственнаго совѣта [2]). Въ томъ же году учреждена особая комиссія для обсужденія возбужденнаго дворянскими собраніями вопроса о мѣрахъ къ поддержанію дворянскаго замлевладѣнія. Въ эту комиссію взошли представители министерствъ: внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, государственныхъ имуществъ и юстиціи, и, кромѣ того, управляющій департаментомъ удѣловъ, князь Л. Д. Вяземскій и сенаторъ Н. В. Шидловскій. Въ 1894 г. въ соединенныхъ департаментахъ гражданскомъ, законовъ и экономіи состоялось заключеніе о необходимости образовать особую комиссію для предварительнаго обсужденія представленія Министра Юстиціи о преобразованіи межевой части [3]).

Образованіе въ составѣ совѣта особыхъ комиссій и присутствій по поводу размотрѣнія какихъ-либо важныхъ вопросовъ, при чемъ въ эти коммиссіи входили не только отдѣльные члены государственнаго совѣта и цѣлые его департаменты, но и особо приглашаемыя лица, было важнымъ нововведеніемъ въ совѣтѣ,отвѣчавшимъ безпрестанно развивавшимся многочисленнымъ потребностямъ русской общественной жизни. Въ настоящее царствованіе право образовывать

---

[1]) Всѣ эти лица вошли потомъ въ составъ государственнаго совѣта въ качествѣ его членовъ.

[2]) Великаго Князя Владиміра Александровича и Николая Николаевича младшаго, министровъ внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, юстиціи, государственныхъ имуществъ, императорскаго двора, князей Голицына и Вяземскаго и Рихтера.

[3]) Ibidem, 180—181 стр.

комиссіи для разсмотрѣнія важнѣйшихъ вопросовъ присвоено Учрежденіемъ 1901 г. отдѣльнымъ департаментамъ государственнаго совѣта.

Крестьянская реформа осталась незаконченой послѣ неожиданной смерти Александра II. Въ послѣдующее царствованіе были еще крестьяне, которые отбывали въ пользу помѣщиковъ денежныя или натуральныя повинности за отведенные имъ въ пользованіе земельные надѣлы. Къ началу царствованія Александра III накопилось много недоимокъ по выкупнымъ крестьянскимъ платежамъ. Поэтому было предположено, съ одной стороны, предоставить крестьянамъ, которые оставались въ обязательнныхъ отношеніяхъ къ своимъ помѣщикамъ, выкупать свои надѣлы, а съ другой понизить и размѣръ выкупныхъ платежей. Правила о порядкѣ перевода временно обязанныхъ крестьянъ, но только въ нечерноземныхъ мѣстностяхъ, были составлены министромъ финансовъ А. А. Абазой и внесены въ государственный совѣтъ въ мартѣ 1881 г. При размотрѣніи его предположеній въ соединенномъ присутствіи главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія и департаментовъ законовъ и государственной эпономіи Великій Князь Константинъ Николаевичъ заявилъ, что покойный государь Александръ Николаевичъ, бывшій сначала противъ обязательнаго выкупа, потомъ склонился къ мысли о необходимости этой мѣры, которая и была одобрена имъ незадолго до кончины (20 февр. 1881 г.). Министръ финансовъ при этомъ сообщилъ совѣту подлинныя слова Александра II, который замѣтилъ, что сначала онъ былъ противъ обязательнаго выкупа. „Мнѣ хотѣлось, сказалъ А. А. Абазѣ покойный государь, дать время помѣщикамъ устроиться съ крестьянами домашнимъ образомъ, отнюдь не допуская надъ ними насилія, но я никакъ не ожидалъ, чтобы въ двадцать лѣтъ дѣло это не могло окончиться, а потому полагаю нынѣ, что оно

должно быть совершено". Государь еще добавилъ, что „можно было назначить небольшой срокъ для совершенія выкупа, но вообще пора кончить это дѣло во всей Россіи". Соединенное присутствіе совѣта приняло предположенія министра финансовъ, но только признало, во исполненіе желанія покойнаго государя, желательнымъ произвести выкупъ во всѣхъ мѣстностяхъ одновременно и къ извѣстному сроку (1 янв. 1883 г.). Общее Собраніе государственнаго совѣта согласилось съ соединеннымъ присутствіемъ, но только, при этомъ опредѣлило, чтобы вознагражденіе помѣщикамъ за переходящіе въ собственность крестьянъ надѣлы ограничилось выкупною ссудой по Положенію о выкупѣ 19 февр. 1861 г.

Предположенія совѣта объ обязателъномъ выкупѣ, какъ о пониженіи выкупныхъ платежей и сложеніи недоимокъ съ крестьянъ—собственниковъ, для которыхъ эти платежи были понижены, были утверждены государемъ. Вопросъ о способахъ пониженія выкупныхъ платежей и размѣрахъ пониженія въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ былъ предложенъ особому совѣщанію, въ которомъ кромѣ высшихъ сановниковъ (министровъ графа Н. П. Игнатьева, М. Н. Островскаго и Н. Х. Бунге) участвовали многіе свѣдущіе люди—эксперты, приглашенные по выбору министровъ [1]). Министры и эксперты сошлись въ общемъ мнѣніи о распространеніи выкупныхъ платежей на черноземныя и степныя мѣстности 35 губерній, ассигнованіи для осуществленія этой мѣры 12 милл. рублей и сложеніи во всей Имперіи накопившихся недоимокъ въ выкупныхъ платежахъ. Размѣръ общаго пониженія предположено ограничить однимъ рублемъ съ душеваго на-

---

[1]) Всего было приглашено 13 экспертовъ изъ числа предсѣдателей и гласныхъ губернскихъ земскихъ собраній и предводителей дворянства. Въ числѣ экспертовъ былъ также предсѣдатель Московскаго общества сельскаго хозяйства Шатиловъ.

дѣла. Когда все дѣло о выкупныхъ платежахъ было внесено сначала въ соединенное присутствіе, а потомъ общее собраніе государственнаго совѣта, въ томъ и другомъ снова возникли пренія о размѣрѣ пониженія. Большинство членовъ совѣта согласилось съ мнѣніемъ особаго совѣщанія, но меньшинство возражало противъ одинаковаго размѣра пониженія выкупныхъ платежей при рѣзкомъ различіи экономическаго положенія крестьянъ въ различныхъ мѣстностяхъ Россіи, какъ и размѣра казенныхъ суммъ на эту операцію, опредѣляемыхъ особымъ совѣщаніемъ. Меньшинство предлагало уменьшить ихъ на 3 милліона рублей.

Государь утвердилъ мнѣніе большинства членовъ совѣта. Въ силу новаго закона обязательныя отношенія крестьянъ къ ихъ помѣщикамъ прекратились во всей Россіи, хотя по отдѣльнымъ мѣстностямъ Россіи эти отношенія исчезали постепенно. Послѣдній остатокъ экономически зависимыхъ, сословно-обязательныхъ отношеній былъ упраздненъ въ Россіи въ 1892 г. когда калмыкамъ—простолюдинамъ были дарованы, согласно предположенію министра государственныхъ имуществъ, М. Н. Островскаго, принятому единогласно въ государственномъ совѣтѣ, всѣ личныя права сельскихъ обывателей и навсегда отмѣнено право высшихъ калмыцкихъ сословій (нойонговъ и зайсанговъ) на подвластныхъ калмыковъ. Взамѣнъ сбора, который взимался съ калмыковъ простолюдиновъ въ пользу владѣльцевъ послѣднимъ было назначено въ извѣстномъ размѣрѣ вознагражденіе изъ общественнаго калмыцкаго капитала [1]).

Всѣми этими мѣрами относительно прекращенія экономической зависимости крестьянъ отъ ихъ помѣщиковъ крестьяне превратились въ собственниковъ своихъ надѣловъ и вмѣ-

---

Юбил. изданіе, (144—151 стр.)

стѣ съ тѣмъ сдѣлались свободными гражданами русскаго государства. Для развитія благосостоянія ставшаго теперь самостоятельнымъ крестьянскаго сословія было предпринято въ царствованіе Александра III много очень важныхъ мѣръ, въ обсужденіи которыхъ принималъ живое участіе государственный совѣтъ. Однѣ изъ этихъ мѣръ касались непосредственно увеличенія матеріальнаго благосостоянія всего крестьянскаго населенія. Таковы были: отмѣна тяжкой для него подушной подати, ограниченіе частыхъ поземельнныхъ раздѣловъ въ крестьянскихъ семьяхъ, подрывающихъ ихъ экономическую самостоятельность, и предоставленіе возможности самимъ крестьянамъ пріобрѣтать поземельную собственность при помощи спеціально учрежденнаго въ интересахъ крестьянскаго сословія крестьянскаго поземельнаго банка. Другаго рода мѣры были тѣ, которыя обезпечивали крестьянскимъ обществамъ и отдѣльнымъ въ нихъ лицамъ свободу передвиженія по Россіи съ цѣлью самимъ отыскать лучшія условія экономической жизни. Сюда относятся облегченія, созданныя для крестьянскаго сословія пересмотромъ паспортной системы, особенно же организація переселеній крестьянъ въ мѣстности, еще незаселенныя съ непочатой почвой и благопріятными для земледѣлія климатическими условіями.

Нужда въ отмѣнѣ подушной подати, которою было издавна обложено крестьянское населеніе въ Россіи, ясно сознавалась въ царствованіе Александра II, который выразилъ твердое намѣреніе отмѣнить подушную подать, замѣнивши ее другими налогами и сборами. Это рѣшеніе было принято Александромъ Николаевичемъ, не смотря на трудность изыскать вмѣсто подушной подати, доставляющей государственному казначейству 60 мл. рублей, новые источники дохода. Въ 1881 г. въ министерствѣ финансовъ были составлены предположенія объ отмѣнѣ подушной подати въ извѣстной срокъ и замѣнѣ ея въ государственномъ бюджетѣ нѣсколько

увеличенными, уже существующими налогами. Проэктъ министра финансовъ, Н. Х. Бунге былъ внесенъ сначала въ особое совѣщаніе [1]), а затѣмъ соединенные департаменты и общее собраніе государственнаго совѣта. Въ этомъ послѣднемъ произошло при обсужденіи вопроса „рѣдкое, по словамъ автора юбилейнаго изданія, разногласіе, которое касалось не сущности представленія, а лишь одной фразы Именнаго Высочайшаго указа сенату“. Меньшинство находило неудобнымъ включать въ указъ заявленіе о намѣреніи правительства „начать отмѣну подушной подати“: всякаго рода обѣщанія реформъ меньшинство считало опасными, такъ какъ изъ нихъ могутъ возникнуть „неправильныя понятія или несбыточныя, преувеличенныя надежды“. Однако, большинство членовъ совѣта не раздѣляло такихъ тревожныхъ опасеній меньшинства, полагало, что отмѣной подати для трехъ разрядовъ плательщиковъ дѣйствительно только что начинается реформа—отмѣна всѣхъ вообще подушныхъ сборовъ, которая была обѣщана народу въ Высочайшемъ повелѣніи 25 марта 1861 г. Это мнѣніе большинства было утверждено государемъ. Подушная подать была отмѣнена навсегда съ 1 января 1887 г. для всего крестьянскаго населенія имперіи, за исключеніемъ Сибири [2]).

Большое значеніе въ дѣлѣ улучшенія благосостоянія крестьянскаго населенія имѣлъ законъ объ ограниченіи семейныхъ раздѣловъ. Съ 1861 по 1882 г. раздѣлилось болѣе двухъ милліоновъ крестьянскихъ семействъ. Возникновеніе новыхъ крестьянскихъ хозяйствъ, въ которыхъ недоставало силъ, нужныхъ для правильнаго ихъ хода и развитія, повело къ упадку благосостояніи сельскаго населенія во многихъ мѣстностяхъ Россіи. Положеніе 19 февр. 1861 г. заклю-

---

[2]) Ibidem, 151--153 стр.

[1]) Въ особое совѣщаніе взошли: М. К. Рейтернъ, графы Э. Т. Барановъ, Д. А. Толстой, М. Н. Островскій, Д. М. Сольскій и Н. Х. Бунге.

чало въ себѣ нѣкоторыя статьи, вызывающія такое тяжелое матеріальное состояніе освобожденныхъ крестьянъ. Въ силу Положенія крестьянскія общества могли сами распоряжаться землею, принадлежащей имъ въ качествѣ надѣловъ. „Міръ" могъ свободно распоряжаться надѣлами своихъ членовъ: для этого требовалось, согласно Положенію, одно согласіе на передѣлъ общинной земли, въ составъ которой входили надѣлы, двухъ частей домохозяевъ, присутствующихъ на сходѣ. Отсюда вытекало естественное опасеніе у зажиточныхъ крестьянъ, чтобы обработанные ими, доходные поземельные участки не были отобраны сходомъ и переданы въ другія руки. Кромѣ этого тормозящаго развитіе крестьянскаго хозяйства и узаконеннаго Положеніемъ факта, къ такому же результату вело разрѣшеніе съ 1870 г. сельскимъ обществамъ отчуждать постороннимъ лицамъ надѣльныя ихъ земли съ соблюденіемъ извѣстныхъ условій. Въ концѣ 70-хъ годовъ уже немало было случаевъ подобнаго отчужденія надѣльныхъ участковъ, выкупленныхъ отдѣльными крестьянами, были также случаи продажи земель цѣлыми крестьянскими обществами. Крестьянскіе надѣлы переходили десятками, а иногда и сотнями въ руки лицъ, которыя не принадлежали къ крестьянскому сословію, къ нерѣдко полному раззоренію его членовъ.

Всѣ эти обстоятельства, при которыхъ совершалось систематическое и неизбѣжное распаденіе хозяйства въ сельскихъ обществахъ, грозили всему дальнѣйшему развитію матеріальнаго благосостоянія крестьянъ. Поэтому въ 1886 г. министръ внутреннихъ дѣлъ, графъ Д. А. Толстой внесъ въ государственный совѣтъ представленіе относительно обезпеченія правильной дѣятельности сельскихъ сходовъ при передѣлѣ поземельныхъ участковъ и предупрежденія самовольныхъ семейныхъ разъѣловъ. Проэктъ графа Толстого содержитъ подробное опредѣленіе порядка дѣйствій членовъ при разсмо-

трѣніи дѣлъ о семейныхъ раздѣлахъ и устанавливаетъ надзоръ за дѣятельностью сходовъ. Въ видѣ общаго правила было предложено постановленіе, чтобы семейные раздѣлы допускались только съ согласія старшаго члена семьи. Государственный совѣтъ принялъ проэктъ графа Толстого, который былъ утвержденъ государемъ.

Въ 1893 г. министръ внутреннихъ дѣлъ, статсъ-секретарь И. И. Дурново внесъ въ государственный совѣтъ проектъ, въ которомъ опредѣлялись предметы передѣловъ и ихъ наименьшій срокъ, какъ и порядокъ составленія приговоровъ о передѣлахъ и организація надзора за производствомъ такого рода дѣлами. Въ проэктѣ указаны и мѣры для сохраненія участковъ за домохозяевами, которые улучшали ихъ обработкой за время своего владѣнія. Впредь до общаго пересмотра, предоставлялось проэктомъ министру внутреннихъ дѣлъ дѣйствіе узаконеній, которыми опредѣляются поземельныя права крестьянскаго населенія, пріостанавливать. Наконецъ, въ проектѣ приведены мѣры, которыми ограничиваются права крестьянъ по распоряженію ихъ надѣлами.

При разсмотрѣніи проэкта Дурново въ государственномъ совѣтѣ, соединенномъ присутствіи департаментовъ законовъ, государственной экономіи и гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ единогласно установленъ порядокъ разрѣшенія крестьянскимъ обществамъ отчуждать ихъ надѣльныя земли извѣстной цѣнности и надзоръ за ними въ этомъ случаѣ со стороны соотвѣтствующихъ учрежденій. Въ общемъ собраніи государственнаго совѣта меньшинство членовъ полагало оставить въ немъ дѣйствующее законодательство по этому предмету. Но большинство находило возможнымъ допустить отчужденіе надѣльной земли продажею или дареніемъ не только сельскимъ же обывателямъ, но и лицамъ другихъ сословій съ соблюденіемъ особыхъ условій. Мнѣніе большинства было утверждено государемъ 14 декабря 1893 г. Этимъ

закономъ было установлено общее правило, что выдѣлъ отдѣльныхъ домохозяевъ и досрочный выкупъ ими участковъ изъ общинной земли, до уплаты выкупной ссуды, допускается только съ согласія общества и на условіяхъ, опредѣленныхъ приговоромъ сельскаго схода. Послѣдней мѣрой, предпринятой въ царствованіе Александра III, въ видахъ лучшаго обезпеченія крестьянскаго населенія землею, было изданіе въ 1882 г. положенія о крестьянскомъ поземельномъ банкѣ: ссуды изъ этого банка крестьянскимъ обществамъ на льготныхъ условіяхъ облегчили пріобрѣтеніе земли крестьянамъ въ различныхъ мѣстностяхъ Россіи.

Въ царствованіе Александра III при дѣятельной помощи государственнаго совѣта были выработаны законоположенія, направленныя къ поднятію матеріальнаго благосостоянія русскаго дворянства. Послѣднее при осуществленіи крестьянской реформы потерпѣло большой ущербъ въ своемъ хозяйствѣ и при новыхъ условіяхъ общественной жизни не могло сразу и само безъ помощи правительства пріобрѣсти экономическую самостоятельность. Въ связи съ ея поднятіемъ находилась отведенная въ тоже время дворянскому сословію видная роль въ мѣстномъ управленіи, которая возвышала дворянство надъ всѣми другими русскими сословіями и обезпечивала ему сильное вліяніе на все государственное управленіе. На это первенствующее политическое значеніе русскаго дворянства указываютъ слова Высочайшаго рескрипта, даннаго дворянству въ столѣтній юбилей со дня пожалованія ему Екатериной II грамоты (21 апрѣля 1885 г.). Здѣсь было сказано, что „Россійскіе дворяне и нынѣ, какъ и въ прежнее время, должны сохранять первенствующее мѣсто въ предводительствѣ ратномъ, въ дѣлахъ мѣстнаго управленія и суда и безкорыстномъ попеченіи о нуждахъ народа“.

При освобожденіи крестьянъ явилась нужда въ преобра-

зованіи мѣстнаго управленія. Но въ теченіе царствованія Александра II были предприняты нѣкоторыя отдѣльныя мѣры въ этомъ отношеніи и то, главнымъ оброзомъ, въ интересахъ болѣе цѣлесообразнаго проведенія крестьянской реформы. Такой именно характеръ имѣло учрежденіе должности мировыхъ посредниковъ, упраздненной въ 1894 г. со введеніемъ земскихъ и судебныхъ (мировыхъ) установленій. Въ послѣдующее время царствованія Александра Николаевича начаты подготовительныя работы къ коренной реорганизаціи мѣстнаго управленія, въ которой приняли участіе нѣкоторые сенаторы, впослѣдствіи члены государственнаго совѣта[1]) Эти лица были командированы въ нѣкоторыя губерніи для знакомства на мѣстѣ съ положеніемъ дѣла. Отчеты сенаторовъ поступили въ учрежденную въ началѣ царствованія Александра III особую коммиссію, гдѣ предсѣдательствовалъ членъ государственнаго совѣта, М. С. Кахановъ. Эта коммиссія работала пять лѣтъ, въ теченіе которыхъ былъ приведенъ въ систему матеріалъ относительно мѣстнаго управленія, собранный сенаторами, и выработаны проэкты положеній объ устройствѣ всѣхъ видовъ мѣстнаго управленія (сельскаго, волостного, уѣзднаго и губернскаго). Въ 1886 г. „Кахановская“ коммиссія была закрыта и дѣла ея переданы въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ.

Министръ внутреннихъ дѣлъ, графъ Д. А. Толстой призналъ невозможнымъ приступить немедленно къ коренному преобразованію всѣхъ мѣстныхъ учрежденій, рѣшилъ, что слѣдуетъ начать это дѣло съ крестьянскихъ установленій, а потомъ уже перейти къ земскимъ и городскимъ. Въ вопросѣ о реформѣ крестьянскихъ учрежденій графъ Толстой нашелъ, что имъ недостаетъ сильной власти на мѣстахъ, а также и надзора за дѣятельностью крестьянскаго управле-

---

[1]) Это были: А. А. Половцевъ, С. А. Мордвиновъ, И. И. Шамшинъ и М. Е. Ковалевскій.

нія. Поэтому было предположено на мѣстѣ упраздняемыхъ уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій образовать новые органы крестьянскаго управленія, которые могли бы завѣдывать имъ и сохранять порядокъ и спокойствіе въ мѣстности. Эти новые органы были названы *земскими начальниками*, изъ которыхъ составлялись особые съѣзды. Должность земскаго начальника, назначаемаго правительствомъ, рѣшено предоставить мѣстному дворянству, при чемъ кандидаты изъ его среды должны были удовлетворять извѣстнымъ условіямъ. Во главѣ уѣзднаго съѣзда земскихъ начальниковъ поставленъ уѣздный предводитель дворянства. Въ числѣ членовъ съѣзда находятся предсѣдатель уѣздной земской управы и уѣздный исправникъ. Установлена также извѣстная система надвора за дѣятельностью земскихъ начальниковъ, уѣздныхъ ихъ съѣздовъ и губернскихъ присутствій со стороны правительственныхъ органовъ.

Соединенное присутствіе департаментовъ законовъ, государственной экономіи и гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ[1]) куда внесенъ былъ этотъ проэктъ графа Д. А. Толстого, занялось принципіальнымъ вопросомъ, предварительное рѣшеніе котораго оно признало чрезвычайно важнымъ не только въ виду предполагаемаго назначенія новыхъ мѣстныхъ учрежденій для крестьянскаго управленія, но также и вообще для дѣятельности остальныхъ органовъ мѣстнаго управленія. Соединенное присутствіе нашло нѣкоторое противорѣчіе въ представленіи министра внутреннихъ дѣлъ по этому вопросу. Министръ, съ одной стороны, указываетъ на безпорядки во всемъ строѣ мѣстнаго управленія, препятствующіе правильному развитію общественной и частной жизни, съ дру-

---

[1]) Въ засѣданіяхъ соединеннаго присутствія департаментовъ государственнаго совѣта на этотъ разъ участвовали особо приглашенные члены: А. Е. Тимашевъ, К. К. Гротъ, Б. П. Мансуровъ и К. П. Побѣдоносцевъ и ближайшіе сотрудники графа Толстого.

гой же предлагаетъ создать новую должность земскаго начальника, которая спеціально предназначается для обновленія и упорядоченія крестьянскаго управленія и не имѣетъ никакого отношенія и связи съ остальными административными учрежденіями. При разрѣшеніи вопроса о характерѣ должности земскихъ начальниковъ, ея роли въ мѣстномъ управленіи меньшинство членовъ общаго собранія (13) согласилось съ предложеніемъ графа Толстого образовать должность земскихъ начальниковъ съ спеціальнымъ назначеніемъ органа, завѣдующаго крестьянскимъ управленіемъ. Но значительное большинство (39) склонилось къ мнѣнію, что должность земскаго начальника должна быть введена въ систему мѣстныхъ правительственныхъ установленій, а не стоять отъ нихъ въ сторонѣ изолированною и одинокою. Высочайше утверждено было мнѣніе меньшинства членовъ государственнаго совѣта[1]).

Въ такомъ же спеціальномъ, сословномъ духѣ былъ рѣшенъ и вопросъ относительно преобразованія мѣстнаго судопроизводства, сосредоточеннаго теперь въ рукахъ городскихъ судей и земскихъ начальниковъ. Нужно, однако, замѣтить, что опять большинство членовъ государственнаго совѣта высказалось „за допущеніе постороннихъ лицъ въ судебныя засѣданія городскихъ присутствій“, очевидно, желая такимъ путемъ внести въ организацію общественный элементъ. Но меньшинство примкнуло къ противоположному мнѣнію графа Толстого, которое и было утвер-

---

[1]) Въ дѣлахъ архива госудтрственнаго совѣта резолюція Александра III по этому предмету выражена въ слѣдующихъ словахъ: „соглашаясь съ мнѣніемъ 13 членовъ, желаю, чтобы мировые судьи въ уѣздахъ были упразднены для того, чтобы обезпечить нужное количество земскихъ начальниковъ въ уѣздѣ и облегчить уѣзду тяжесть платежей. Часть дѣлъ мировыхъ судей можетъ перейти къ земскимъ начальникамъ и въ волостные суды, а меньшая часть, болѣе важныя дѣла, могла бы отойти къ окружнымъ судамъ“.

ждено государемъ. Положеніе о земскихъ начальникахъ было санкціонировано 12 іюля 1889 г., а правила о производствѣ судебныхъ дѣлъ земскими начальниками и городскими судьями утверждены 12 іюля того же года.

Дальнѣйшій ходъ преобразованій въ мѣстномъ управленіи царствованія Александра III находился въ зависимости, съ одной стороны, отъ финансовыхъ соображеній, а съ другой отъ успѣха подготовительныхъ работъ. Послѣ реформы крестьянскихъ учрежденій на очереди стояла земская реформа. Поводомъ къ ней послужили слѣдующія соображенія. Прежде всего, обнаружились извѣстныя неудобства обособленности земства среди правительственныхъ учрежденій относительно удовлетворенія мѣстныхъ хозяйственныхъ нуждъ: послѣднее Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1 января 1864 г. было предоставлено самому земству. Оказалось также рѣзкое несоотвѣтствіе между неограниченнымъ правомъ самообложенія и значительной распорядительной властью земства и недостаткомъ средствъ для исполненія его распоряженій: мѣстные правительственные органы не считали себя обязанными содѣйствовать этому исполненію. По адресу земства высказывался упрекъ въ превышеніи предоставленныхъ ему полномочій въ сферѣ хозяйственныхъ интересовъ. Наконецъ, находили неудовлетворительнымъ самый составъ земскихъ учрежденій, въ которыхъ благодаря низкому цензу участвовали лица, имѣющія отдаленное отношеніе къ хозяйственнымъ интересамъ мѣстности. Признанъ недостаточнымъ еще правительственный надзоръ за земскими учрежденіями.

Всѣ эти недостатки въ земскихъ учрежденіяхъ графъ Д. А. Толстой думалъ устранить своимъ проэктомъ новаго земскаго положенія, въ которомъ земское дѣло признано государственнымъ и на этомъ основаніи для завѣдыванія имъ призвано мѣстное дворянство, какъ элементъ населенія, наибо-

лѣе благонадежный, заинтересованный въ мѣстномъ благоустройствѣ и способный облегчить правительству заботы о нуждахъ населенія. Дворянамъ поэтому было предоставлено преобладающее численное значеніе при выборахъ въ земскіе гласные, при которыхъ сохранился прежній сословный характеръ. Правительственная власть облечена въ проэктѣ графа Толстого правомъ ближайшаго наблюденія и контроля за дѣятельностью земскихъ учрежденій. Противъ его проэкта были сдѣланы въ государственномъ совѣтѣ на столько многочисленныя возраженія, что пришлось снова переработать его въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ. Какого рода были эти замѣчанія, мы не узнаемъ отъ автора юбилейнаго сборника, который лишь замѣчаетъ, что они касались главнымъ образомъ различныхъ подробностей. Значитъ, были замѣчанія и по существу дѣла, да и относительно самыхъ подробностей проэкта этихъ замѣчаній набралось такъ много, что явилась нужда въ передѣлкѣ всего проэкта. Вторично внесенный уже преемникомъ графа Толстого, И. Н. Дурново въ государственный совѣтъ проэктъ былъ здѣсь принятъ безъ существенныхъ возраженій и утвержденъ государемъ 12 іюня 1870 года.

Авторъ юбилейнаго изданія разсматриваетъ вопросъ о преобразованіи мѣстнаго управленія въ царствованіе Александра III только съ точки зрѣнія интересовъ дворянскаго сословія, которому было отведено такое видное мѣсто въ новыхъ крестьянскихъ и земскихъ учрежденіяхъ. Поэтому вслѣдъ за изложеніемъ вопроса о земской реформѣ и нѣсколькихъ словъ о новомъ городовомъ положеніи [1]) говорится о мѣрахъ къ подъему матеріальнаго благосостоянія дворянства, которыя были проведены въ царствованіе Александра-

[1]) Сказано только, что „два года спустя (послѣ изданія новаго земскаго положенія), издано пересмотрѣнное на тѣхъ-же началахъ новое городовое положеніе“.

дра III. Важнѣйшей изъ этихъ мѣръ было учрежденіе государственнаго дворянскаго земельнаго банка (3 іюня 1885 г.), который обезпечивалъ дворянамъ удешевленный кредитъ на самыхъ льготныхъ условіяхъ. Въ интересахъ же увеличенія матеріальнаго благосостоянія дворянства были приняты и нѣкоторыя другія мѣры [1]).

Кромѣ выработанныхъ при участіи государственнаго совѣта новыхъ положеній, крестьянскихъ, земскихъ и городскихъ, отличающихся сословнымъ характеромъ, въ царствованіе Александра III было обращено вниманіе на общее состояніе *народнаго и государственнаго хозяйства.* Съ развитіемъ экономическихъ отношеній внутри страны, усиленіемъ хозяйственнаго оборота внѣ ея, при неизбѣжномъ увеличеніи государственныхъ расходовъ, при неурожайныхъ годахъ и военныхъ событіяхъ какъ и совершенныхъ преобразованіяхъ потребовались особенно напряженныя усилія правительства для устраненія неизбѣжныхъ финансовыхъ затрудненій. Поэтому министерство финансовъ представляло въ государственный совѣтъ многочисленные и разнообразные проэкты, которые касались увеличенія существующихъ податей и налоговъ и введенія новыхъ. Были увеличены нѣкоторые косвенные и поземельные налоги и—съ недвижимыхъ городскихъ имуществъ. Введены новые налоги—дополнительный процентный и раскладочный сборъ съ предпріятій, содержимыхъ по гильдейскимъ свидѣтельствамъ, сборъ съ доходовъ съ денежныхъ капиталовъ и пошлины съ безмезднаго перехода имуществъ. Состояніе государственныхъ финансовъ было такъ затруднительно, что согласно волѣ государя было признано необходимымъ обложить сборомъ на ряду съ капиталами, которые находятся во всѣхъ правительственныхъ учрежденіяхъ, также и значительные денежные капиталы, при-

---

[1]) Ibidem 157 - 165 стр.

надлежащіе Министерству Императорскаго Двора и удѣловъ. Подобнаго рода суммы въ иностранныхъ государствахъ въ виду спеціальнаго ихъ назначенія освобождаются отъ всякаго рода налоговъ. По волѣ императора Александра III денежные капиталы Министерства Двора и удѣльнаго вѣдомства не только были привлечены къ уплатѣ общегосударственнаго налога, но вмѣстѣ съ тѣмъ Министерству Двора предписано покрывать происходящую отсюда убыль въ средствахъ изъ своихъ собственныхъ средствъ безъ дополнительныхъ ассигнованій изъ государственнаго казначейства.

При введеніи новыхъ налоговъ имѣлось въ виду обложенія разныхъ родовъ имущества производить сообразно съ доходами его собственниковъ, Министерство финансовъ даже предполагало введеніе въ государствѣ общаго подоходнаго налога. Но государственный совѣтъ, куда поступилъ такого рода проэктъ изъ министерства финансовъ, призналъ несвоевременнымъ такого рода коренную реформу въ источникахъ государственныхъ доходовъ: къ ней одинаково неподготовлены какъ администрація, такъ и само общество, гдѣ возможно ожидать систематическаго уклоненія отъ правильныхъ свѣдѣній о дѣйствительномъ доходѣ съ имуществъ его собственниковъ. Тѣмъ не менѣе государственный совѣтъ согласился съ министромъ финансовъ въ принципѣ о необходимости обосновать обложеніе всего населенія въ пользу государства на чистомъ доходѣ съ имуществъ. Нѣкоторое приближеніе къ подоходному налогу представляетъ собою государственный квартирный налогъ, который установленъ на томъ основаніи, что расходъ на квартиру находится въ извѣстномъ, постоянномъ соотношеніи съ бюджетомъ извѣстнаго лица. Поэтому квартирный налогъ составляетъ 2—10 проц. платы за квартиру лицъ, доходъ которыхъ превышаетъ извѣстный его minimum съ имущества, освобождающій отъ уплаты этого налога, смотря по отдѣльнымъ мѣстностямъ, различію городовъ и въ нихъ имущественныхъ слоевъ населенія.

Изъ косвенныхъ налоговъ вниманіе правительства было обращено на наиболѣе распространенные акцизные сборы съ табаку и питей. Однако, предположеніе министра финансовъ, И. А. Вышнеградскаго о введеніи въ Россію табачной регаліи, обѣщавшее казнѣ большія выгоды, не нашло одобренія въ средѣ государственнаго совѣта. Послѣ того, какъ министерство финансовъ собрало, согласно желанію совѣта, подробныя данныя о состояніи табачной промышленности въ Россіи и представило ихъ въ совѣтъ, здѣсь его члены пришли къ тому заключенію, что единовременная затрата казною болѣе 80 милл. рублей на введеніе въ странѣ табачной монополіи не оправдалась бы ожидаемыми отъ нея доходами и, кромѣ того, стѣснила бы сильно развитіе у насъ табачной промышленности. Поэтому проэктъ министра финансовъ былъ отклоненъ государственнымъ совѣтомъ.

Иначе онъ отнесся къ предположеніямъ о введеніи казенной продажи питей. Главною цѣлью преобразованія въ дѣлѣ питейной продажи было поставлено еще до введенія винной монополіи увеличеніе государственныхъ доходовъ, а также и улучшеніе народной нравственности путемъ противодѣйствія развитію пьянства въ народѣ. Составленный въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ министромъ финансовъ Н. Х. Бунге, проэктъ ограниченія неумѣреннаго потребленія въ народѣ крѣпкихъ напитковъ былъ тщательно разсмотрѣнъ сначала въ особыхъ совѣщаніяхъ свѣдущихъ людей по питейному дѣлу, приглашенныхъ изъ разныхъ мѣстностей Россіи[1]), а потомъ въ соединенныхъ департаментахъ государственной экономіи и законовъ. Послѣ обстоятельнаго разсмо-

---

[1]) Въ эксперты были приглашены, лица, занимающія самыя разнообразныя должности: губернскій предводитель дворянства, предсѣдатели губернскихъ земскихъ управъ и ихъ члены и гласные, непремѣнный членъ уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, чиновникъ особыхъ порученій при министерствѣ двора, городской голова. Всего 10 человѣкъ.

тренія всего дѣла, государственный совѣтъ счелъ необходимымъ прежде окончательнаго его разрѣшенія учредить особыя губернскія комиссіи, которымъ и поручить представить въ Министерство финансовъ соображенія о правильной организаціи торговли питіями въ интересахъ народной нравственности. Это мнѣніе государственнаго совѣта было утверждено государемъ. На основаніи данныхъ, добытыхъ на мѣстахъ губернскими коммиссіями, былъ составленъ министерствомъ финансовъ новый проэктъ о раздробительной торговлѣ крѣпкими напитками. Предполагалось воспретить открытіе питейныхъ домовъ и кабаковъ—притоновъ разгула и ростовщичества и разрѣшать раздробительную торговлю крѣпкими напитками заведеніямъ, гдѣ подается горячая пища. Кромѣ того, у крестьянскихъ обществахъ отнято право выдавать разрѣшительные приговоры на открытіе питейныхъ заведеній, но имъ дозволено составлять приговоры съ цѣлью запретить питейную продажу въ селеніяхъ, гдѣ она до того времени существовала. Этотъ проэктъ послѣ его обсужденія въ государственномъ совѣтѣ былъ утвержденъ государемъ 14 мая 1885 года.

Когда вступилъ въ управленіе министерствомъ финансовъ С. Ю. Витте, онъ нашелъ, что въ дѣлѣ урегулированія торговли крѣпкими напитками слѣдуетъ обратиться рѣшительно къ системѣ казенной монополіи, сосредоточенія въ рукахъ государства какъ производства, такъ и продажи крѣпкихъ напитковъ, оптовой и розничной. Мотивомъ къ переходу отъ частной предпріимчивости къ казенному завѣдыванію всѣмъ питейнымъ дѣломъ были какъ соображенія финансоваго свойства, такъ и доводы моральнаго характера. При казенной продажѣ питей разсчитывали имѣть крупные доходы, нужные для удовлетворенія безпрерывно возрастающихъ государственныхъ расходовъ. Съ другой стороны, продажа вина потребителямъ казенными агентами, которые не

заинтересованы, какъ частные торговцы, въ спаиваніи народа и сбытѣ недоброкачественнаго вина, должно было повести къ уменьшенію большихъ злоупотребленій, вредно отзывающихся на матеріальномъ благосостояніи и нравственности народа. С. Ю. Витте предположилъ въ видѣ опыта ввести казенную продажу питей сначала только въ четырехъ заволжскихъ губерніяхъ [1]). Это послѣднее предложеніе министра финансовъ заставило примкнуть къ его мнѣнію о винной монополіи большинство членовъ государственнаго совѣта, которые полагали, что такимъ путемъ можетъ быть рѣшенъ вопросъ, въ состояніи-ли правительство взять въ свои руки питейное дѣло, чтобы достигнуть предположенныхъ при реформѣ цѣлей.

Государственный совѣтъ поручилъ также министру финансовъ ввести извѣстныя поправки въ его проэктъ и внести его вновь на разсмотрѣніе совѣта. Мнѣніе большинства совѣта было утверждено государемъ. Вслѣдъ за тѣмъ исправленный С. Ю. Витте проэктъ положенія о казенной продажѣ питей былъ подвергнутъ обсужденію государственнаго совѣта, а затѣмъ утвержденъ государемъ (6 іюня 1894 года).

Къ дѣятельности государственнаго совѣта въ области государственнаго хозяйства относятся выработанныя въ немъ мѣры, касающіяся таможенныхъ и желѣзнодорожныхъ тарифовъ, организаціи желѣзнодорожнаго дѣла въ государствѣ и установленія равновѣсія между государственными доходами и расходами. Въ 1887 г. въ министерствѣ финансовъ былъ предпринятъ общій пересмотръ таможеннаго тарифа, результатомъ котораго былъ проэктъ о взиманіи усиленныхъ пошлинъ тарифа. Проэктъ различаетъ двойной таможенный тарифъ—максимальный и минимальный; изъ нихъ первый

---

[2]) Пермской, Уфимской, Самарской и Оренбургской.

предположено примѣнять къ товарамъ изъ странъ, которыя не предоставятъ русскимъ товарамъ льготныхъ условій ввоза и транзита. Минимальный тарифъ, наоборотъ, долженъ примѣняться по отношенію къ странамъ, которыя обезпечатъ Россіи таможенныя льготы.

Проэктъ И. А Вышнеградскаго былъ разсмотрѣнъ въ государственномъ совѣтѣ и утвержденъ государемъ (11 іюня 1891 г.). Однимъ изъ послѣдствій новаго закона было заключеніе торговаго договора между Россіей и Германіей, испытавшихъ одинаково всѣ невыгоды высокихъ таможенныхъ пошлинъ на товары, ввозимые изъ одного государства въ другое. Государственный совѣтъ, согласно волѣ государя, разсматривалъ текстъ договора до его ратификаціи. Это былъ рѣдкій случай въ вѣковой дѣятельности государственнаго совѣта, когда онъ воспользовался правомъ, предоставленнымъ ему 53 ст. учрежденія государственнаго совѣта (изд. 1892 г.). На этотъ разъ было собрано чрезвычайное общее собраніе государственнаго совѣта, гдѣ вопросъ подробно и обстоятельно разсматривался какъ съ экономической, такъ и съ политической стороны, тщательно взвѣшены взаимныя выгоды обоихъ государствъ отъ заключенія торговаго договора, который и рѣшено принять и поднести чрезъ министра иностранныхъ дѣлъ на Высочайшую ратификацію.

Развитіе желѣзнодорожнаго дѣла въ Россіи въ царствованіе Александра III заставило правительство позаботиться объ обезпеченіи своего вліянія на устройство и эксплоатацію желѣзныхъ дорогъ, при которыхъ часто нарушались интересы частныхъ лицъ предпринимателями. По 1885 г. былъ изданъ общій уставъ россійскихъ желѣзныхъ дорогъ, гдѣ содержатся общія правила для урегулированія всего желѣзнодорожнаго дѣла. Тоже соображеніе о соблюденіи общегосударственныхъ интересовъ заставило правительство обратить особое вниманіе на желѣзнодорожные тарифы,

устанавливаемые часто на основаніи частныхъ коммерческихъ интересовъ, не всегда совпадающихъ съ общими торгово-промышленными интересами страны. Поэтому Министерство путей сообщенія составило проэктъ, въ силу котораго подчинялись правительственному надзору тарифы прямого сообщенія, о которыхъ не говорится въ уставахъ желѣзнодорожныхъ обществъ. Когда этотъ проэктъ былъ внесенъ въ государственный совѣтъ, послѣдній согласился съ мыслью о необходимости правильнаго надзора за дѣятельностью желѣзнодорожныхъ обществъ въ дѣлѣ установленія и измѣненія тарифовъ со стороны правительства, какъ „верховнаго охранителя и защитника законныхъ интересовъ страны". Въ тоже время государственный совѣтъ призналъ необходимымъ поручить отдѣльнымъ вѣдомствамъ разработать вопросъ о способахъ осуществленія правительственнаго надзора. Въ изданномъ въ 1889 г. Положеніи о желѣзнодорожныхъ тарифахъ и учрежденіяхъ по тарифнымъ дѣламъ введенъ порядокъ, чтобы желѣзнодорожныя общества доводили обо всѣхъ измѣненіяхъ въ тарифѣ до свѣдѣнія правительства, которое можетъ признать новый тарифъ вреднымъ государственной пользѣ и пріостановить его или же указать на необходимыя въ немъ измѣненія. Наконецъ, былъ установленъ еще особый порядокъ разсмотрѣнія всѣхъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ въ соединенномъ присутствіи изъ комитета министровъ и департамента государственной экономіи.

Наконецъ, по отношенію къ *государственному бюджету* на долю государственнаго совѣта въ царствованіе Александра III выпала трудная задача послѣ цѣлаго ряда годовъ, въ теченіе которыхъ безпрерывно увеличивался дефицитъ, заставлявшій прибѣгать къ займамъ, установить соотвѣтствіе государственныхъ расходовъ съ доходами. Поэтому департаментъ государственной экономіи вмѣстѣ съ министромъ

финансовъ и государственнымъ контролеромъ долженъ былъ тщательно разсматривать ежегодно смѣты государственныхъ доходовъ и расходовъ, провѣрять правильность требованій со стороны каждаго изъ вѣдомствъ и соображать возможность удовлетворенія всѣхъ предположенныхъ расходовъпри наличномъ состояніи государственной казны. Въ результатѣ всей этой финансовой дѣятельности государственнаго совѣта за все время царствованія Александра III (1881—1894 г.) было увеличеніе государственныхъ расходовъ. Улучшенъ балансъ въ государственномъ бюджетѣ на 217 милліоновъ рублей. Сталъ исчезать изъ него дефицитъ. А на общее развитіе народно-хозяйственной жизни за это время указываетъ тотъ фактъ, что въ государственныхъ сберегательныхъ кассахъ за послѣднее десятилѣтіе (1884 —1894 г.) вклады увеличилось съ 12 до 288 милліоновъ рублей[1]).

Относительно остальныхъ сторонъ дѣятельности государственнаго совѣта въ цавствованіе Александра III въ юбилейномъ изданіи находятся немногія, довольно общія и краткія указанія, изъ кот рыхъ трудно вывести заключеніе о степени участія совѣта въ дѣлѣ разработки того или другогого законодательнего акта. Такъ, напоминая о стремленіяхъ покойнаго государя къ упроченію мирныхъ отношеній между европейскими государствами, за что онъ получилъ наименованіе Царя Миротворца, авторъ юбилейнаго изданія замѣчаетъ, что государственный совѣтъ явился дѣятельнымъ помощникомъ при осуществленіи мирной программы Александра III[2]). Чрезъ совѣтъ прошли проэкты объ организа-

[1]) Юбилейное изданіе, 165—173 стр.

[2]) Въ рескриптѣ военному министру, П. С. Ванновскому было сказано: „Отечеству нашему несомнѣнно нужна армія сильная и благоустроенная, стоящая на высотѣ современнаго развитія военнаго дѣла, но не для агрессивныхъ цѣлей, а единственно для огражденія цѣлости и государственной чести Россіи. Охраняя неоцѣнимыя блага мира, вооруженныя силы Россіи должны развиваться и

ціи запаса и ополченія и подготовки офицеровъ, какъ и улучшеніи состава нашего военнаго флота. Въ сферѣ народнаго просвѣщенія въ государственномъ совѣтѣ обсуждался университетскій уставъ въ теченіе 20 засѣданій. По многимъ вопросамъ были высказаны различныя мнѣнія, но какія, неизвѣстно. Очевидно, однако, что большинство членовъ государственнаго совѣта было не на сторонѣ проэкта министра народнаго просвѣщенія, И. Д. Делянова: „по всѣмъ возникшимъ разногласіямъ государь утвердилъ мнѣніе меньшинства членовъ государственнаго совѣта, согласное съ предположеніями министра народнаго прсвѣщенія“. Не встрѣтило сочувствія и одобренія и предложеніе И. Д. Делянова относительно коренного переустройства реальныхъ училищъ. Согласно съ проэктомъ они „должны были служить подготовительными заведеніями для вновь проэктированныхъ техническихъ училищъ съ сокращеніемъ курса ихъ до пяти лѣтъ и съ лишеніемъ воспитанниковъ сихъ училищъ права поступать въ высшія техническія учебныя заведенія“. Этотъ проэктъ возбудилъ въ государственномъ совѣтѣ большія пренія. Лишь 8 членовъ поддерживали мнѣніе министра, 34 члена совѣта были противъ него. Проэктъ, согласно волѣ государя, былъ „оставленъ безъ послѣдствій“ и министру народнаго просвѣщенія даны государемъ лично указанія по этому предмету. Какъ объяснилъ потомъ графъ И. Д. Деляновъ въ государственномъ совѣтѣ при обсужденіи новаго своего представленія о реальныхъ и промышленныхъ училищахъ, эти указанія ему государя касались продолжительности курса реальныхъ училищъ, кото-

---

совершенствоваться наравнѣ съ другими отраслями государственной жизни, не выходя изъ предѣловъ тѣхъ средствъ, которыя доставляются имъ увеличивающееся народонаселеніемъ и улучшающимися экономическими отношеніями“.

рый было Высочайше повелѣно распредѣлить на шесть лѣтъ и столько же классовъ. Поэтому не было надобности возвращаться къ первоначальной мысли о коренномъ переустройствѣ реальныхъ училищъ. Все дѣло ограничилось нѣкоторыми частными измѣненіями въ уставѣ реальныхъ училищъ 1872 г.

Чрезъ государственный совѣтъ прошли основныя положенія о главныхъ типахъ промышленныхъ училищъ: ремесленныхъ, низшихъ и среднихъ техническихъ. При участіи совѣта было издано нѣсколько законоположеній по организаціи техническаго образованія въ Россіи: нормальное положеніе и штатъ техническихъ желѣзнодорожныхъ училищъ, положеніе о техническомъ училищѣ почтово-телеграфнаго вѣдомства, преобразованномъ впослѣдствіи въ электротехническій институтъ, о горныхъ и другихъ училищахъ.

При Александрѣ III развиваются особенно церковно-приходскія школы на ряду съ народными земскими училищами и—вѣдомства Министерства Народнаго Просвѣщенія.

Важнѣйшимъ актомъ въ сферѣ *гражданскихъ правоотношеній* въ царствованіе Александра III является законъ объ узаконенныхъ и усыновленныхъ. Когда въ государственномъ совѣтѣ обсуждался вопросъ о порядкѣ усыновленія лицами, которыя пользуются правами почетнаго гражданства, было обращено вниманіе вообще на несправедливость запрещенія лицамъ высшихъ сословій вводить незаконнорожденныхъ дѣтей въ родную имъ семью. Министръ Юстиціи, Манассеинъ внесъ, согласно желанію совѣта, въ него проэктъ подробныхъ правилъ относительно узаконенія незаконно-рожденныхъ дѣтей какъ послѣдующимъ бракомъ ихъ родителей, такъ и безъ этого брака, но съ соблюденіемъ въ послѣднемъ случаѣ особыхъ условій. Въ проэктѣ былъ указанъ и порядокъ усыновленія лицами различныхъ сословій. Съ проэктомъ Манассеина согласилось большинство членовъ госу-

дарственнаго совѣта и только 3 его члена высказали опасенія, чтобы проэктированный законъ не „поколебалъ святыню жизни—бракъ и семью". Мнѣніе большинства было утверждено государемъ (12 марта 1892 г.).

Послѣдніе акты дѣятельности государственнаго совѣта при Александрѣ III, о которыхъ упоминается въ юбилейномъ изданіи, относятся къ мѣрамъ развитія естественныхъ богатствъ нашей страны, тѣсно связанныхъ съ земледѣліемъ, сплоченія отдѣльныхъ частей имперіи въ одно неразрывное цѣлое и устройства среднеазіатскихъ владѣній. Такимъ образомъ, были разсмотрѣны въ государственномъ совѣтѣ и потомъ изданы правила относительно сбереженія лѣсовъ и объ охотѣ. Въ виду улучшенія земледѣлія въ странѣ было преобразовано, согласно съ мнѣніемъ государственнаго совѣта, министерство государственныхъ имуществъ въ министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ (21 марта 1894 г.). Послѣдовали узаконенія при участіи совѣта о введеніи въ однѣхъ окраинахъ (въ Балтійскомъ краѣ) національныхъ языка и административныхъ учрежденій; въ другихъ (на Кавказѣ) сближенъ мѣстный строй управленія съ общегосударственнымъ. Управленіе Кавказомъ вручено главноначальствующему гражданскою частью, при которомъ образованъ совѣтъ для предварительнаго обсужденія наиболѣе важныхъ вопросовъ управленія.

Наконецъ, въ средне-азіатскихъ владѣніяхъ Россіи рядомъ законодательныхъ актовъ постепенно водворяются основные элементы гражданской жизни, наименѣе культурныя окраины нашего отечества сближаются съ общегосударственнымъ строемъ, основными гражданскими учрежденіями и политическимъ бытомъ русскаго государства[1]).

---

[1]) Юбилейное изданіе, 174—178 стр.

Десятая глава.

Государственный совѣтъ въ царствованіе Императора Николая II.

Нынѣ царствующій государь императоръ Николай II въ первомъ своемъ манифестѣ выразилъ свою волю словами „блюсти завѣты своего родителя". Поэтому въ первые же годы его царствованія продолжается дѣятельность высшихъ правительственныхъ учрежденій, и въ ихъ числѣ и государственнаго совѣта, по осуществленію многихъ задачъ управленія, намѣченныхъ въ прошлое царствованіе. Мы ограничимся только краткимъ обозрѣніемъ важнѣйшихъ законодательныхъ актовъ первыхъ годовъ царствованія Николая II съ его начала (20 окт. 1894 г.) и до знаменательнаго въ продолжительной дѣятельности русскаго государственнаго совѣта дня —1 марта 1901 г., когда исполнилось сто лѣтъ со времени его основанія.

Обращаемся сначала къ тѣмъ измѣненіямъ въ *составѣ* и *компетентности* государственнаго совѣта, которыя произошли въ первые годы царствованія Николая II. 1 января 1900 г. въ составѣ государственнаго совѣта былъ образованъ новый департаментъ—промышленности, наукъ и торговли. Въ этомъ департаментѣ стали разсматриваться всѣ дѣла, которыя относятся къ области народнаго просвѣщенія, промышленности разныхъ видовъ и торговли. Въ настоящее царствованіе продолжаетъ развиваться, практиковавшееся часто въ прошлое царствованіе, образованіе при государственномъ совѣтѣ особыхъ совѣщаній и коммиссій для предварительнаго разсмотрѣнія законопроэктовъ по особенно важнымъ и сложнымъ вопросамъ государственнаго управленія. Такъ въ 1895 г. были образованы двѣ коммиссіи при государственномъ совѣтѣ—одна для выработки законоположеній по ус-

тройству Черноморскаго побережья Кавказа, другая—для пересмотра устава о службѣ гражданской и другихъ постановленій, относящихся до службы гражданской. Въ 1896 г. была учреждена особая коммиссія при совѣтѣ, которой поручено разсмотрѣніе вотчиннаго устава, въ 1897 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе объ образованіи особаго совѣщанія при государственномъ совѣтѣ для всесторонняго выясненія современныхъ нуждъ дворянскаго сословія и мѣръ къ ихъ удовлетворенію. Наконецъ, въ 1900 г. было образовано особое совѣщаніе при государственномъ совѣтѣ для разсмотрѣнія вопросовъ о признаніи за дворянствомъ Прибалтійскихъ губерній правъ полной собственности на дворянскія имѣнія, состоявшія въ его вѣдѣніи, и объ условіяхъ поземельнаго устройства крестьянъ, водворенныхъ на земляхъ этихъ имѣній. Согласно манифесту 3 февраля 1899 года послѣдовало расширеніе дѣятельности государственнаго совѣта включеніемъ въ кругъ его дѣлъ проэктовъ законовъ, общихъ для Имперіи и Великаго Княжества Финляндскаго. Проэкты такихъ законовъ отнынѣ должны были разсматриваться государственнымъ совѣтомъ на общихъ основаніяхъ при участіи генералъ-губернатора и министра, статсъ-секретаря Великаго Княжества Финляндскаго, а также тѣхъ членовъ финляндскаго сената, которые будутъ для этого назначены Высочайшимъ повелѣніемъ [1]).

Съ начала настоящаго царствованія продолжаются заботы правительства о благосостояніи *крестьянскаго и дворянскаго сословій*. Въ 1896 г. были приняты мѣры для облегченія крестьянамъ уплаты выкупнаго долга. Въ 1899 г. послѣдовали два Высочайше утвержденныхъ мнѣнія госу-

---

[1]) Составленіе комиссій по особенно важнымъ вопросамъ государственнаго управленія вошло, по Учрежденію государственнаго совѣта 1901 г., въ компетентность его департаментовъ. Также сюда включено и обсужденіе законопроэктовъ, общихъ для Имперіи и Великаго Княжества Финляндскаго.

дарственнаго совѣта, которыя направлены къ облегченію платежей крестьянскимъ населеніемъ. Въ одномъ изъ нихъ предписывается подробное разслѣдованіе хозяйственнаго положенія особенно обремененныхъ по выкупнымъ платежамъ недоимками селеній, дабы разъяснить плательщикамъ ихъ права по дарованнымъ льготамъ. При этомъ министру финансовъ предоставлены широкія полномочія для облегченія выкупныхъ платежей и пониженія ихъ размѣровъ. Во второмъ законѣ идетъ рѣчь о смягченіи условій круговой поруки и о возможности полной ея отмѣны при уплатѣ крестьянами окладныхъ сборовъ. При взиманіи этихъ сборовъ надзоръ за правильнымъ ихъ поступленіемъ въ казну предоставленъ, на ряду съ податными инспекторами, земскимъ начальникамъ. Въ государственномъ совѣтѣ пересмотрѣнъ уставъ крестьянскаго поземельнаго банка, при чемъ введены новыя правила его дѣятельности, которыми облегчается крестьянамъ пользованіе помощью банка. Самому крестьянскому банку разрѣшено, въ видѣ опыта, покупать подходящія имѣнія, разбивать ихъ на участки и продавать крестьянамъ.

Положеніе дворянства послѣ освобожденія крестьянъ и до настоящаго времени авторъ юбилейнаго изданія характеризуетъ слѣдующими словами. „Быстрый потокъ народной жизни въ оба минувшія царствованія непрестанно колебалъ устои дворянскаго сословія. Примѣниться къ новымъ условіямъ и занять соотвѣтствующее мѣсто въ ряду общественныхъ силъ, вызванныхъ къ жизни перемѣнами новѣйшаго времени, стало для дворянства исторической задачей. При осуществленіи этой задачи первенствующее въ Имперіи сословіе должно быть опереться на содѣйствіе государства". Помощь съ его стороны была оказана въ значительныхъ размѣрахъ въ прошлое царствованіе. Тѣже особенныя заботы о судьбѣ русскаго дворянства вызвали въ началѣ насто-

ящаго царствованія образованіе упомянутаго нами особаго совѣщанія, предсѣдателемъ котораго былъ назначенъ предсѣдатель комитета министровъ и членъ государственнаго совѣта, И. Н. Дурново [1]). Въ рескриптѣ на его имя указывалось на „затрудненія, переживаемыя мѣстнымъ дворянствомъ“, удостовѣрялось, что „дворянскому сословію для блага Россіи необходимо сохранить занимаемое имъ доселѣ въ ея судьбахъ мѣсто“ и выражалась воля государя „изыскать средства облегчить современное положеніе дворянства, всегда самоотверженно служившаго родинѣ“. На первыхъ порахъ своей дѣятельности особое совѣщаніе, которое продолжаетъ работать и въ настоящее время, внесло въ государственный совѣтъ нѣсколько важныхъ для улучшенія положенія дворянства законопроэктовъ, которые возбудили большія пренія въ государственномъ совѣтѣ. Эти проэкты новыхъ законовъ касались вопросовъ: о заповѣдности дворянскихъ имѣній въ виду облегченія дворянамъ ихъ устройства, объ образованіи дворянскаго юношества въ особыхъ пансіонахъ-пріютахъ, учреждаемыхъ съ пособіемъ отъ казны. Въ этомъ же законопроэктѣ предполагалось предоставить дворянамъ юношамъ стипендіи въ высшихъ и среднихъ учебныхъ заведеніяхъ. Третій законопроэктъ возбуждалъ вопросъ объ измѣненіи условій, при которыхъ пріобрѣтаются и утрачиваются права потомственнаго дворянства.

Для разсмотрѣнія всѣхъ этихъ законопроэктовъ въ департаментахъ государственнаго совѣта присутствовали, по особому Высочайшему повелѣнію, съ правомъ голоса члены особаго совѣщанія: статсъ-секретари Куломзинъ и Плеве и

---

[1]) Въ составъ особаго совѣщанія вошли: членъ государственнаго совѣта, графъ И. И. Воронцовъ-Дашковъ и Н. С. Абаза, министры внутреннихъ дѣлъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ и финансовъ, статсъ-секретари—А. Н. Куломзинъ и В. К. Плеве, егермейстеры—графъ С. Д. Шереметевъ и Д. С. Сипягинъ.

егермейстеръ Сипягинъ. Въ юбилейномъ сборникѣ архивныхъ матеріаловъ приводятся разсужденія членовъ совѣта только по послѣднему вопросу—о пріобрѣтеніи и утратѣ правъ потомственнаго дворянства. Въ средѣ членовъ совѣта произошло коренное разногласіе по этому вопросу. Меньшинство членовъ государственнаго совѣта высказало мнѣніе, что „существованіе дворанства необходимо не въ видѣ награды за служебныя заслуги, а въ качествѣ сословія, которое, обладая извѣстными традиціями, служило бы для правительства непоколебимой опорой при проведеніи въ жизнь государственныхъ задачъ". По мнѣнію меньшинства, „продолжительная служба не даетъ еще увѣренности въ томъ, что награждаемый по воспитанію, по образу жизни и по нравственному облику приготовленъ къ воспринятію дворянскихъ понятій". Поэтому меньшинство отвергало въ принципѣ пріобрѣтеніе дворянскаго достоинства за службу государству, и признавало, что „для поднятія значенія дворянскаго сословія" оно должно пріобрѣтаться исключительно пожалованіемъ Верховною Властью.

Большинство членовъ государственнаго совѣта, наоборотъ, главное значеніе придавало коренному, освященному исторіей, началу нашего законодательства относительно государственной службы, что отличіе въ ней неразрывно связывается съ пріобрѣтеніемъ дворянства. Въ глазахъ большинства теоретическія соображенія не могутъ имѣть мѣста въ вопросѣ объ организаціи государственныхъ установленій, къ которымъ принадлежитъ и дворянство: здѣсь въ рѣшеніи вопроса нужно опираться на историческую почву.

Для предупрежденія же появленія въ средѣ дворянства чуждыхъ ему элементовъ достаточно повысить требованія для полученія дворянскаго достоинства по отношенію къ лицамъ, которыя находятся на государственной службѣ. Поэтому большинство предлагало сохранить настоящій по-

рядокъ пріобрѣтенія правъ потомственнаго дворянства всѣми существующими способами (Высочайшимъ пожалованіемъ, чинами по службѣ и орденами). Государь согласился съ мнѣніемъ большинства членовъ государственнаго совѣта.

Въ интересахъ матеріальнаго обезпеченія дворянства выработанъ, разсмотрѣнъ въ совѣтѣ и Высочайше утвержденъ проэктъ о дарованіи дворянскимъ обществамъ права на выморочныя городскія недвижимости потомственныхъ дворянъ. Для того, чтобы дворянскія имѣнія оставались въ средѣ дворянства, въ уставъ государственнаго дворянскаго поземельнаго банка введено правило, что банкъ долженъ продавать купленные имъ у дворянъ земельные участки преимущественно потомственнымъ дворянамъ, или, по крайней мѣрѣ, крестьянамъ, въ послѣднемъ случаѣ съ особаго разрѣшенія министра финансовъ.

Въ области *народно-хозяйственной жизни и государственнаго хозяйства* въ юбилейномъ сборникѣ отмѣчается рядъ новыхъ законоположеній большой важности, которыя прошли чрезъ государственный совѣтъ. Это были: положеніе о государственномъ промысловомъ налогѣ (утв. 8 іюня 1898 г.), новый уставъ о гербовомъ сборѣ (утв. 10 іюня 1900 г.), правила о предѣльности земскаго обложенія, новое положеніе объ обезпеченіи народнаго продовольствія. По поводу всѣхъ этихъ новыхъ законовъ авторъ юбилейнаго изданія ограничивается однимъ ихъ перечисленіемъ, хотя каждое изъ нихъ, особенно два послѣднихъ закона, значительно съузившіе компетентность земства, могли возбудить въ государственномъ совѣтѣ разнообразныя сужденія и пренія. Лишь относительно правилъ объ обезпеченіи народнаго продовольствія сказано въ юбилейномъ сборникѣ, что при ихъ обсужденіи „государственный совѣтъ единогласно привѣтствовалъ отмѣну круговой за продовольственныя ссуды

поруки"[1]). Совѣтъ „принималъ ближайшее участіе при разработкѣ положенія о всероссійской росписи 1895 г. при обсужденіи мѣропріятій, связанныхъ съ распространеніемъ казенной продажи питей въ различныхъ мѣстностяхъ россійской имперіи и по вопросу о преобразованіи центральныхъ установленій министерства путей сообщенія" (въ 1899 г.). Когда въ государственномъ совѣтѣ обсуждался проэктъ о *денежной реформѣ*, онъ „не менѣе, чѣмъ когда либо, остался вѣренъ своему назначенію—быть чуткимъ, но въ то-же время сдержаннымъ цѣнителемъ мѣропріятій, жизненныя послѣдствія коихъ не поддаются предвидѣнію скорому и точному". Мнѣніями государственнаго совѣта были подготовлены главныя основанія новой денежной реформы, основанной на золотой валютѣ. Новый монетный уставъ, разсмотрѣнный въ государственномъ совѣтѣ, утвержденъ 7 іюня 1799 г.

Въ дѣлѣ *народнаго просвѣщенія* въ первые годы настоящаго царствованія при помощи государственнаго совѣта изданы правила для низшихъ ремесленныхъ школъ, безплатно надѣлены землею и лѣсомъ сельскія училища, церковноприходскія школы и школы грамоты.

Разсмотрѣны условія учрежденія различныхъ высшихъ учебныхъ заведеній, особенно техническихъ. Открыты вновь: политехническіе институты въ Кіевѣ и Варшавѣ, технологическій институтъ въ Томскѣ, высшее горное училище въ Екатеринославлѣ, инженерное училище въ Москвѣ. Во Владивостокѣ учрежденъ восточный институтъ. Сдѣланы крупные шаги на пути расширенія высшаго женскаго образованія, именно открыты женскій медицинскій институтъ въ Петербургѣ, высшіе женскіе курсы въ Москвѣ. Женщинамъ-вра-

---

[1]) Высочайшимъ манифестомъ 26 февр. 1903 г. круговая порука въ крестьянскомъ имущественномъ быту отмѣнена окончательно.

чамъ предоставлены извѣстнаго рода права государственной службы.

Въ началѣ царствованія Николая II совершилось постепенное распространеніе дѣйствія судебныхъ уставовъ Императора Александра II на все пространство Россійской Имперіи. Въ 1898 г. въ государственный совѣтъ былъ внесенъ проэктъ новаго уголовнаго уложенія министромъ юстиціи, Муравьевымъ и предсѣдателемъ особо учрежденной для составленія уложенія, редакціонной коммиссіи, Э. В. Фришемъ. Для предварительнаго разсмотрѣнія проэкта образовано при государственномъ совѣтѣ особое совѣщаніе, которое подъ предсѣдательствомъ Э. В. Фриша составлено изъ многихъ лицъ[1]).

Одинъ изъ важнѣйшихъ законодательныхъ вопросовъ, рѣшенію котораго государственный совѣтъ особенно энергично содѣйствовалъ въ концѣ своей столѣтней дѣятельности, совпавшей съ началомъ настоящаго царствованія, былъ вопросъ объ отмѣнѣ *ссылки* въ Сибирь преступниковъ. Давно уже сознавалась необходимость этой мѣры, потерявшей свое колонизаціонное значеніе для Сибири съ проведеніемъ чрезъ нее желѣзной дороги, усиленіемъ свободнаго переселенія крестьянъ изъ Россіи и общимъ культурнымъ развитіемъ сибирскаго коренного населенія. До настоящаго царствованія не было ничего сдѣлано для окончательнаго рѣшенія вопроса объ отмѣнѣ ссылки. По почину царствующаго государя Николая II начаты работы по осуществленію этой мѣры. Вскорѣ послѣ вступленія на престолъ Государь

---

[1]) Членами особаго совѣщанія были назначены: министръ юстиціи, Н. В. Муравьевъ, его товарищъ, П. М. Бутовскій, государственный секретарь В. К. Плеве, сенаторъ Н. С. Таганцевъ и члены государственнаго совѣта: И. И. Розингъ, С. А. Мордвиновъ, М. Н. Галкинъ-Враской,, Н. Н. Герардъ, И. И. Шамшинъ, И. Я. Голубевъ, Д. Г. фонъ Дервизъ, В. В. Верховскій и А. А. Сабуровъ.

высказалъ, что „давно пора избавить Сибирь отъ наводненія ея всѣми отбросами Европейской Россіи, въ особенности теперь, когда западная ея часть уже соединена желѣзной дорогой“. Въ 1899 г. подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя состоялось особое совѣщаніе изъ высшихъ сановниковъ Имперіи[1]), результатомъ котораго было рѣшеніе: „приступить къ безотлагательному разрѣшенію вопроса объ отмѣнѣ или ограниченіи ссылки, назначаемой какъ по суду, такъ и въ порядкѣ административномъ, по приговорамъ сельскихъ обществъ“. Внесенный министромъ юстиціи въ государственный совѣтъ, проэктъ по этому предмету обсуждался сначала въ соединенныхъ его департаментахъ, а потомъ общемъ собраніи. При обсужденіи проэкта было высказано членами совѣта общее мнѣніе о безотлагательномъ исключеніи изъ нашего уголовнаго законодательства ссылки, какъ общей мѣры взысканія. „Въ дѣйствующей лѣстницѣ наказаній ссылка составляетъ, говорилось въ совѣтѣ, наслѣдіе прошлаго, которое широко ею пользовалось вмѣстѣ съ пытками и тѣлесными наказаніями въ качествѣ карательныхъ мѣръ. Но пытки устранены изъ числа этихъ мѣръ еще въ XVIII вѣкѣ, а тѣлесныя наказанія, въ видѣ кнута и плетей, постепенно отмѣнялись въ теченіе XIX столѣтія. Начало XX вѣка должно быть ознаменовано и отмѣною пытки—этого послѣдняго вида несправедливыхъ, отжившихъ каръ“. 10 іюня 1900 г. было Высочайше утверждено мнѣнія большинства членовъ государстkеннаго совѣта, согласно съ которымъ ссылка въ Сибирь нынѣ является отмѣненной за общія преступленія и значительно ограничена ссылка административная.

---

[1]) Въ особомъ совѣщаніи участвовали: предсѣдатель комитета министровъ, министры внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, путей сообщенія, императорскаго двора, военный морской и юстиціи, статсъ-секретарь А. В. Фришъ и А. И. Куломзинъ.

По отношенію къ Сибири было предприняты въ началѣ царствованія Императора Николая II многія мѣры, предназначенныя къ поднятію матеріальнаго благосостоянія населенія Сибири и ея пріобщенія къ общимъ благамъ культуры. Такъ были преобразованы сибирскія поземельныя отношенія законами о поземельномъ устройствѣ поселянъ сибирскихъ губерній (Тобольской, Томской, Иркутской и Енисейской) и о поземельномъ устройствѣ населенія Забайкалской области. Введены губернскія установленія и крестьянское управленіе, общія Имперія, податная система преобразована на новыхъ, болѣе справедливыхъ основаніяхъ. Въ 1896 г. распространены на Сибирь судебные уставы Императора Александра II,—а вмѣстѣ съ тѣмъ стали постепенно исчезать общія черты сибирской юстиціи—медленность, волокита, формализмъ, отдаленность и недоступность суда, низкій уровень юридическаго образованія судебнаго персонала въ старыхъ сибирскихъ судахъ, общее недовѣріе жителей Сибири къ правосудію и его представителямъ.

Наконецъ, съ начала царствованія Николая II работаетъ сибирскій комитетъ подъ предсѣдательствомъ самого государя и при участіи департамента государственной экономіи. Задача этого комитета—провести чрезъ всю Сибирь желѣзную дорогу—предпріятіе, которое по своему большому культурному и стратегическому значенію и огромнымъ казеннымъ средствамъ, употребленнымъ на постройку нѣсколькихъ тысячъ верстъ желѣзнодорожной сѣти, принадлежитъ къ величайшимъ событіямъ міровой важности [1]).

Въ заключеніе нашего краткаго историческаго очерка образованія и дѣятельности государственнаго совѣта въ Россіи въ теченіе миновавшаго столѣтія его существованія мы остановимся на Учрежденіи государственнаго совѣта 1 мар-

[1]) Юбилейное изданіе архивныхъ матеріаловъ, 200—208 стр.

та 1901 г., разсмотримъ его отношеніе къ предшествующимъ учрежденіямъ (1842 и 1810 г.) и постараемся опредѣлить значеніе юбилейнаго учрежденія для дѣятельности государственнаго совѣта въ наступившемъ, второмъ вѣкѣ его исторіи.

Празднованіе государственнымъ совѣтомъ своего столѣтняго юбилея (1801—1901 г.) седьмого мая 1901 г. ознаменовалось Высочайшимъ ему пожалованіемъ новаго Учрежденія государственнаго совѣта, которымъ должна опредѣляться его организація въ наступившемъ второмъ вѣкѣ существованія этого высшаго русскаго государственнаго установленія. Новое Учрежденіе внесло много важныхъ измѣненій въ устройство Государственнаго совѣта, не нарушая главнаго, законодательнаго характера его дѣятельности въ истекшемъ столѣтіи. Учрежденіемъ 1901 г. закрѣплены за совѣтомъ многія формы его дѣятельности, которыя фактически давно уже принадлежали къ компетентности государственнаго совѣта. Мы остановимся на Учрежденіи 1901 г., главнымъ образомъ, на новыхъ его §§, которые встрѣчаются въ разныхъ отдѣленіяхъ Учрежденія, измѣняя различныя въ нихъ положенія о составѣ, компетентности и дѣятельности государственнаго совѣта.

Въ число членовъ совѣта включаются, кромѣ министровъ, главноуправляющіе отдѣльными частями (5 §). Въ засѣданіяхъ совѣта участвуетъ финляндскій генералъ-губернаторъ, министръ статсъ-секретарь Великаго Княжества Финляндскаго, Высочайше назначенные сенаторы, члены финлядскаго сената, когда въ совѣтѣ разсматриваются законопроэкты относительно всей Имперіи со включеніемъ Финляндіи, а также и проэкты законовъ, которые примѣняются только въ ея предѣлахъ, но касаются общегосударственныхъ потребностей или находятся въ связи съ законодательствомъ Имперіи (15 §). Учрежденіе указываетъ, какими должностными лицами, кро-

мѣ товарищей, могутъ замѣнять себя министры Императорскаго двора и удѣловъ, военный и управляющій морскимъ министерствомъ (56 §)

Такъ въ государственномъ совѣтѣ находятъ представительство всѣ части государственнаго управленія, кромѣ военныхъ дѣлъ. Военный департаментъ совѣта, въ которомъ должны были разсматриваться дѣла этого рода, исключенъ Учрежденіемъ 1901 г. изъ состава совѣта, и военныя дѣла сосредоточены въ спеціальныхъ совѣтахъ—военномъ и адмиралтействъ—совѣтѣ. Въ составъ государственнаго совѣта по Учрежденію 1901 г. входятъ теперь 4 департамента: 1) законовъ, 2) гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, 3) государственной экономіи и 4) промышленности, наукъ и торговли. Послѣдній возникъ недавно и вводится въ составъ государственнаго совѣта Учрежденіемъ 1901 г. Созданіе особаго въ немъ департамента, который предназначенъ вѣдать торгово-промышленныя дѣла, какъ и интересы науки, вызванъ быстрымъ за послѣдніе десятки лѣтъ торгово-промышленнымъ развитіемъ страны, какъ и настоятельной нуждой всего многочисленнаго ея населенія въ распространеніи образованія. Трудно объяснить, почему Учрежденіе 1901 г. не опредѣляетъ компетентность каждаго изъ департаментовъ государственнаго совѣта, о которой говорится точно въ его Образованіи 1810 и Учрежденіи 1842 г и послѣднемъ изданіи Учрежденія въ 1892 г. Учрежденіе 1901 г. ограничивается однимъ общимъ правиломъ о распредѣленіи всѣхъ дѣлъ, поступающихъ въ государственный совѣтъ, между департаментами по ихъ свойству и принадлежности (32 §). Опредѣленіе этого свойства дѣлъ зависитъ по Учрежденію 1901 г. отъ государственнаго секретаря, на имя котораго они поступаютъ (44 §). При чемъ, если въ одномъ департаментѣ находится значительное число дѣлъ, то, по распоряженію предсѣдателя государственнаго совѣта, нѣкоторыя изъ нихъ могутъ быть переданы въ другой департаментъ, менѣе обре-

менный (33 §). Такимъ образомъ, торгово-промышленныя дѣла могутъ быть переданы, напр., въ департаментъ дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ, этого рода дѣла въ департаментъ государственной экономіи, дѣла чисто законодательнаго характера, относящіяся къ департаменту Законовъ, въ какой либо изъ остальныхъ департаментовъ совѣта

Важнѣйшее нововведеніе въ Учрежденіи 1901 г. составляетъ расширеніе права предсѣдателей департаментовъ приглашать въ ихъ засѣданія лицъ, непринадлежащихъ къ составу совѣта, но „могущихъ быть полезными по свойству дѣла" (14 и 16 §§). Предсѣдателямъ департаментовъ могутъ помогать въ этихъ случаяхъ министры: они могутъ сноситься съ предсѣдателями относительно приглашенія въ департаменты постороннихъ лицъ, которыя „могутъ принести пользу своими объясненіями". Для предварительнаго соображенія и разработки особо важныхъ и сложныхъ законопроэктовъ въ составѣ государственнаго совѣта образуются даже особыя совѣщанія и подготовительныя комиссіи (49 §). Въ тѣхъ и другихъ, кромѣ членовъ совѣта, министровъ и главноуправляющихъ, могутъ принимать также участіе и постороннія лица, отъ которыхъ слѣдуетъ ожидать спеціальныхъ свѣдѣній по тому или другому вопросу. Особыя совѣщанія и подготовительныя комиссіи подробно организованы въ Учрежденіи 1901 г. относительно состава, дѣлопроизводства и ихъ роли въ совѣтѣ. Члены комиссіи изъ числа постороннихъ лицъ могутъ быть наравнѣ съ другими членами—высшими должностными лицами—приглашаемы для представленія своихъ объясненій въ самыя засѣданія государственнаго совѣта (97—104 §§.)

Такое значительное расширеніе состава государственнаго совѣта по Учрежденію 1901 г. вызывается необходимостью разсмотрѣнія сложныхъ, разнообразныхъ и многочисленныхъ законодательныхъ вопросовъ, составляющихъ компетентность государственнаго совѣта по Учрежденію 1901 г. Сравнительно съ

позднѣйшимъ Учрежденіемъ государственнаго совѣта 1892 г. въ число предметовъ дѣятельности внесены: отчеты государственнаго контролера по исполненію государственной росписи, кассовые отчеты министра финансовъ, дѣла объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній и законопроэкты, общіе для Имперіи и Финляндіи, или примѣнимые въ ея предѣлахъ, если они касаются общегосударственныхъ потребностей или находятся въ связи съ законодательствомъ Имперіи (9, 14, 26 и 31 §§).

Включеніе въ компетентность государственнаго совѣта всѣхъ этихъ дѣлъ объясняется необходимостью особеннаго вниманія совѣта къ правильному ходу государственнаго хозяйства, провѣрки произведенныхъ государственныхъ расходовъ, постояннаго наблюденія за состояніемъ наличныхъ суммъ въ казначействѣ. Обсужденіе въ совѣтѣ законопроэктовъ, касающихся Великаго Княжества Финляндскаго, вытекаетъ изъ того факта, что оно составляетъ неразрывную часть русскаго государства, объединено съ нимъ общими интересами. Разсмотрѣніе государственнымъ совѣтомъ дѣлъ о заповѣдныхъ имѣніяхъ отвѣчаетъ особенному вниманію правительства къ благоустройству высшаго въ русскомъ обществѣ сословія—дворянства. Понятно также, почему Учрежденіе 1901 г. требуетъ обязательнаго присутствія въ департаментѣ государственной экономіи государственнаго контролера и министра финансовъ при обсужденіи государственной росписи (финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій). Учрежденіе 1901 г возводитъ въ этомъ случаѣ въ общее правило то, что по Учрежденію 1892 г. было исключеніемъ: согласно съ 51 его § государственный контролеръ и министръ финансовъ присутствуютъ въ департаментѣ государственной экономіи лишь въ случаѣ несогласія министровъ и главноуправляющихъ съ сдѣланными въ департаментѣ замѣчаніями. Одинъ государственный контролеръ присутствовалъ въ департаментѣ государственной экономіи при обсужденіи представленій объ ас-

сигнованіи сверхсмѣтныхъ кредитовъ и о дополненіи разными статьями росписанія сборовъ и доходовъ, неподлежащихъ внесенію въ финансовыя смѣты.

Учрежденіе государственнаго совѣта 1901 г. сравнительно съ Учрежденіями 1842 и 1892 г. значительно расширяетъ компетентность государственнаго секретаря, возстановляя тѣмъ порядокъ, который существовалъ въ концѣ царствованія Александра I и въ началѣ царствованія Николая I, хотя и по инымъ государственнымъ соображеніямъ. Мы уже видѣли, что государственному секретарю предоставлено Учрежденіемъ 1901 г. право распредѣлять поступающія въ государственный совѣтъ дѣла между департаментами „по ихъ свойству и принадлежности“ (32 §). Возможно предположить, что государственный секретарь направитъ, въ силу тѣхъ или другихъ соображеній политическаго или административнаго характера, дѣла по существу законодательнаго значенія въ какой либо изъ департаментовъ совѣта, но не въ департаментъ законовъ. Или же, наоборотъ, какому-либо правительственному, административному вопросу будетъ придано государственнымъ секретаремъ особенное, законодательное значеніе, такъ что дѣло подобнаго рода перейдетъ въ департаментъ законовъ. Неудобства такого порядка очевидны: законодательные вопросы будутъ разсматриваться съ административной точки зрѣнія департаментомъ, который не вѣдаетъ такого рода дѣлъ и такимъ путемъ затормозится обычное теченіе законодательства, появленіе новыхъ законовъ. Съ другой стороны, нельзя признать полезнымъ для развитія благосостоянія страны и созданіе ряда законовъ, въ которые возведены, хотя бы и важныя, правительственныя мѣры. Такъ въ средѣ самаго государственнаго совѣта закрѣпляется обходъ вѣдомства однихъ департаментовъ другими, встрѣчавшійся до сихъ поръ на практикѣ по отношенію особенно къ департаменту законовъ со стороны другихъ учрежденій или отдѣльныхъ лицъ, обходъ

поэтому наиболѣе подрывающій главное, законодательное значеніе государственнаго совѣта.

Учрежденіе 1901 г. возлагаетъ затѣмъ на государственнаго секретаря, въ вѣдѣніи котораго находится государственная канцелярія, а также и государственная типографія по особому о ней, новому въ Учрежденіи 1901 г. положенію [1]), кромѣ производства дѣлъ по государственному совѣту, разработку и изданіе свода законовъ, мѣстныхъ узаконеній Россійской Имперіи и полнаго собранія законовъ (20 §). Съ этою цѣлью въ Учрежденіе 1901 г. вводится особый „Порядокъ изданія свода законовъ и мѣстныхъ узаконеній, какъ и П. С. З. Россійской Имперіи" (132—139 §§). Сводъ законовъ, общихъ и мѣстныхъ, какъ и продолженія къ своду и все Полное Собраніе Законовъ составляются по распоряженіямъ государственнаго секретаря. „Если при изданіи новаго свода или внесеніи въ него отдѣльныхъ узаконеній явятся вопросы, которые не разрѣшаются кодификаціоннымъ порядкомъ, или обнаружится неполнота или недостаточность дѣйствующаго закона, государственный секретарь или министръ, до вѣдомства котораго относится предметъ, входитъ въ государственный совѣтъ съ представленіемъ о *разъясненіи, измѣненіи или дополненіи* подлежащихъ статей свода или другихъ узаконеній. Государственному же секретарю предоставляется входить въ совѣтъ съ своими представленіями также и въ томъ случаѣ, когда при изготовленіи новаго закона или какой-либо части свода законовъ, окажется необходимымъ сдѣлать столь *существенныя,* противъ прежняго изданія, *измѣненія* въ *расположеніи и изложеніи узаконеній*, что отъ сего могло бы измѣниться значеніе закона" (134—135 §§ [2]).

---

[1]) Оно помѣщено въ приложеніи къ Учрежденію государственнаго совѣта 1901 г. (1—14 §§).

[2]) Курсивъ нашъ.

Въ силу этихъ §§ Учрежденія 1901 г. государственный секретарь уравнивается съ министрами въ правѣ возбуждать въ государственномъ совѣтѣ новые законодательные вопросы, вносить въ него предложенія объ измѣненіи, дополненіи прежнихъ законовъ или разъясненіи ихъ смысла. Слѣдовательно, Учрежденіе 1901 г. надѣляетъ государственнаго секретаря важнѣйшимъ правомъ оффиціальной *законодательной инициативы*, которой онъ не имѣлъ ни по Образованію государственнаго совѣта 1810 г., ни по его Учрежденію 1842 или—изданному въ 1892 г. По учрежденію 1901 г. оффиціальная инициатива законовъ изъ всѣхъ членовъ государственнаго совѣта принадлежитъ однимъ только министрамъ (43 §). Государственному секретарю предоставляется даже право, обусловливаемое разрѣшеніемъ предсѣдателя государственнаго совѣта и соглашеніемъ съ подлежащими вѣдомствами, „издавать отдѣльныя отъ свода законоположенія съ изложеніемъ разсужденій, на которыхъ они основаны“ (139 §).

Предоставленныя Учрежденіемъ 1901 г. государственному секретарю, широкія права въ области законодательства не означаютъ, однако, того, что онъ обладаетъ правами, несвойственными его званію и положенію въ государственномъ совѣтѣ. Государственный секретарь по Учрежденію 1901 года не „первенствующее лицо въ законодательномъ сословіи“, какимъ онъ былъ къ концу царствованія Александра I [1]). Особенныя права государственнаго секретаря по Учрежденію 1901 года объясняются исторіей государственнаго совѣта въ истекшемъ столѣтіи его существованія. Комиссія составленія законовъ, образованная при департаментѣ законовъ въ государственномъ совѣтѣ 1810 года, была преобразована въ 1826 г. во II отдѣленіе Собственной Его Величества канцеляріи, которое

---

¹) Такъ выражается о власти государственнаго секретаря современникъ Александра I, авторъ „Записки объ устройствѣ верховныхъ правительственныхъ мѣстъ въ Россіи“.

приняло дѣятельное участіе въ изданіи I Полнаго Собранія Законовъ и свода законовъ, а также въ дальнѣйшемъ исправленіи и совершенствованіи законовъ. II отдѣленіе въ 1882 г. преобразовано въ кодификаціонный отдѣлъ при государственномъ совѣтѣ, во главѣ котораго поставленъ главноуправляющій изъ членовъ государственнаго совѣта. Кодификаціонный отдѣлъ въ 1893 года былъ упраздненъ. Дѣла кодификаціоннаго отдѣла были переданы въ государственную канцелярію, въ одно изъ его отдѣленій—свода законовъ. По силѣ 176 § это отдѣленіе государственной канцеляріи спеціально занято разработкой и изданіемъ свода законовъ и мѣстныхъ узаконеній, а также изданіемъ П. С. З. и другими дѣлами, которыя относятся къ этому предмету. Такъ исторически образовалось право государственнаго секретаря завѣдывать важнымъ и сложнымъ дѣломъ изданія свода и полнаго собранія законовъ. Для выполненія этой отвѣтственной задачи государственному секретарю предоставлено Учрежденіемъ 1901 года непосредственное и самостоятельное участіе въ дѣлѣ законодательства, на сколько оно нужно для ближайшей цѣли его дѣятельности—изданія свода и полнаго собранія законовъ.

Недавнія событія въ исторіи отношеній Финляндскаго княжества къ Россійской Имперія вызвали внесеніе въ государственный совѣтъ всѣхъ законопроэктовъ, касающихся общихъ съ имперскими интересовъ Финляндіи. Такъ какъ государственный секретарь есть въ тоже время и министръ статсъ-секретарь Великаго Княжества Финляндскаго, то онъ вмѣстѣ съ Высочайше назначенными сенаторами выступаетъ наравнѣ съ остальными членами государственнаго совѣта при обсужденіи новыхъ законопроэктовъ относительно Финляндіи.

Наконецъ, на государственнаго секретаря возлагается обязанность представлять Его Императорскому Величеству ежегодные отчеты по дѣлопроизводству государственнаго совѣта

за каждую истекшую сессію. Въ этихъ отчетахъ заключаются свѣдѣнія о дѣлахъ, разсмотрѣнныхъ совѣтомъ въ теченіе отчетнаго періода, и личномъ составѣ совѣта и государственной канцеляріи (179 §). О такого-же рода отчетахъ говоритъ 30 § Учрежденія 1901 г., который буквально повторяетъ 179 §, съ тѣмъ различіемъ, что по 30 § ежегодные отчеты о состояніи и дѣятельности государственнаго совѣта повергаются на Высочайшее воззрѣніе его предсѣдателемъ, а по 179 § тоже дѣлаетъ государственный секретарь. Такъ какъ по учрежденію 1901 г. ежегодные отчеты указаннаго содержанія составляетъ государственный секретарь, то, очевидно, что предсѣдатель государственнаго совѣта на самомъ дѣлѣ только представляетъ Государю Императору отчеты, изготовленные ранѣе въ государственной канцеляріи подъ непосредственнымъ руководствомъ государственнаго секретаря. А это послѣднее обстоятельство увеличиваетъ и безъ того немалое вліяніе государственнаго секретаря на весь ходъ дѣлъ въ государственномъ совѣтѣ.

Учрежденіе 1901 года содержитъ нѣсколько новыхъ правилъ, регулирующихъ предварительную дѣятельность министровъ по подготовкѣ законодательныхъ вопросовъ, возбужденіе которыхъ въ государственномъ совѣтѣ предоставлено министрамъ по Учрежденію 1901 г. Нужно замѣтить, что Учрежденіе 1901 г. увеличиваетъ власть министровъ на счетъ государственнаго совѣта тѣмъ, что предоставляетъ имъ право, дѣлать непосредственные доклады Государю по дѣламъ, которыя въ силу 24 § Учрежденія изданія 1892 г. поступали на предварительное уваженіе государственнаго совѣта. Министры же сами разрѣшаютъ дѣла, котоыя относятся къ ихъ компетентности на основаніи учрежденій о министерствахъ, комитета министровъ и сената: по Учрежденію 1892 г. всѣ дѣла такого рода тоже поступали на предварительное уваженіе государственнаго совѣта. Но взамѣнъ такого расширенія власти министровъ Учрежденіе 1901

г. требуетъ отъ нихъ вносить дѣла въ государственный совѣтъ, для которыхъ по существу предмета нужно предварительное соображеніе различныхъ вѣдомствъ, лишь по полученіи отъ нихъ отзывовъ и присоединеніи къ послѣднимъ своихъ заключеній (45 §). Съ цѣлью лучшей подготовки дѣла къ разсмотрѣнію въ государственномъ совѣтѣ министръ можетъ потребовать его назадъ, если только дѣло не заслушано въ департаментѣ. Если же департаментъ или общее собраніе уже приступили къ разсмотрѣнію дѣла, то оно можетъ быть возвращено министру вслѣдствіе распоряженій департамента или общаго собранія (53 §). Учрежденіе 1901 года предоставляетъ совѣту право слѣдить за исполненіемъ министрами предначертаныхъ въ совѣтѣ и Высочайше утвержденныхъ мѣръ, осуществленіемъ выработанныхъ въ немъ и Высочайше одобренныхъ положеній. Министры поэтому обязаны своевременно доводить до свѣдѣнія государственнаго совѣта о послѣдовавшихъ по симъ положеніямъ распоряженіяхъ и о движеніи означенныхъ дѣлъ (38 §). Такимъ образомъ, государственный совѣтъ контролируетъ дѣятельность министровъ, на сколько близко она соприкасается съ законодательствомъ, исполненіе состоявшихся въ совѣтѣ рѣшеній, примѣненіе на дѣлѣ цѣлыхъ положеній.

Учрежденіе 1901 г. заключаетъ полныя и подробныя правила относительно порядка представленія дѣлъ на Высочайшее усмотрѣніе, производства дѣлъ въ государственномъ совѣтѣ, а также и дѣлопроизводства въ государственной канцеляріи. Во всѣхъ этихъ правилахъ есть нѣсколько новыхъ §§. Такъ, согласно съ 122 и 123 §§, дѣлаются въ порядкѣ представленія дѣлъ на Высочайшее усмотрѣніе нѣкоторыя отступленія отъ принятаго въ Учрежденіи 1842 г. правила—всѣ положенія государственнаго совѣта представлять Государю въ меморіяхъ. И Учрежденіе 1901 г. принимаетъ тотъ же общій порядокъ (114 §). Но въ исключительныхъ случаяхъ, въ виду

особыхъ обстоятельствъ, предвидится возможность иного порядка: объ измѣненіи принятыхъ правилъ по какому-либо дѣлу или даже его части при самомъ внесеніи дѣла въ государственный совѣтъ испрашивается Высочайшее повелѣніе чрезъ предсѣдателя государственнаго совѣта (122 §). Ему же, по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами, предоставляется испрашивать докладами Высочайшія повелѣнія по предметамъ, касающимся производства дѣлъ въ государственномъ совѣтѣ или службы его членовъ (123 §).

Въ порядкѣ производства дѣлъ въ департаментахъ ихъ положенія, касающіяся ассигнованія суммъ изъ государственнаго казначейства и образованія особыхъ совѣщаній и подготовительныхъ комиссій, представляются въ меморіяхъ непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе (69 §). Въ послѣдствіи мы возвратимся къ этимъ совѣщаніямъ и комиссіямъ. Теперь же замѣтимъ, что Учрежденіе 1901 года вводитъ еще нѣкоторыя правила съ цѣлью обезпеченія правильнаго теченія дѣлъ въ государственномъ совѣтѣ. Если въ какомъ либо департаментѣ совѣта, за отсутствіемъ или болѣзнью, останется менѣе трехъ присутствующихъ членовъ, считая въ томъ числѣ и предсѣдателя, то составъ его пополняется младшимъ изъ наличныхъ членовъ общаго собранія (12 §). По Учрежденію 1892 г. не было опредѣлено, откуда долженъ пополняться составъ департамента, изъ другихъ департаментовъ или общаго совѣта. Учрежденіе 1901 г. устанавливаетъ ежегодный распорядокъ распредѣленія предсѣдателей и членовъ по департаментамъ (13 §) вмѣсто полугодичнаго по Учрежденію 1892 г., менѣе удовлетворяющаго требованіямъ обстоятельнаго знакомства, изученія дѣлъ департаментовъ, которыя подлежатъ рѣшенію ихъ членовъ съ предсѣдателемъ во главѣ.

Учрежденіе 1901 г. указываетъ опредѣленные сроки для внесенія законодательныхъ дѣлъ въ государственный совѣтъ, какъ наиболѣе важнѣйшихъ въ его вѣдомствѣ: эти дѣла вно-

сятся въ совѣтъ не позднѣе 15 марта, а особо сложныя—не позднѣе 1 марта. Кромѣ того, для частныхъ дѣлъ, очевидно, тоже съ законодательнымъ значеніемъ, установленъ особый срокъ внесенія ихъ въ совѣтъ, куда они должны поступать не позднѣе 1-го мая (48 §). Возможно и назначеніе особыхъ сроковъ въ исключительныхъ случаяхъ, но только по Высочайшему повелѣнію (47 §). Собранія государственнаго совѣта прерываются на лѣтніе мѣсяцы, при чемъ продолжительность вакантнаго времени опредѣляется каждый годъ Высочайшими повелѣніями, которыя объявляются совѣту его предсѣдателемъ (29 §).

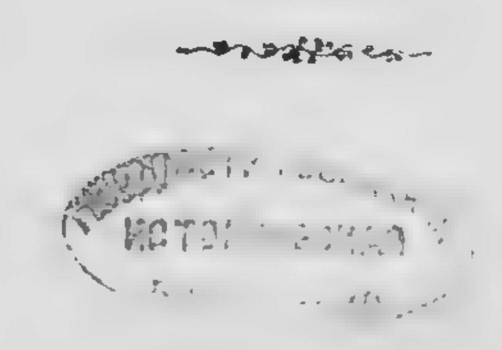
Въ заключеніе остановимся на особыхъ совѣщаніяхъ и подготовительныхъ коммисіяхъ, составляющихъ важнѣйшее нововведеніе въ организацію государственнаго совѣта по Учрежденію 1901 г. Прежде всего обращаетъ на себя вниманіе, что инициатива относительно образованія особыхъ совѣщаній и подготовительныхъ комиссій принадлежитъ департаментамъ государственнаго совѣта: положенія ихъ объ учрежденіи тѣхъ и другихъ представляются на Высочайшее утвержденіе (49 §). Такъ какъ эти положенія департаментовъ составляются по поводу особо сложныхъ и важныхъ законопроэктовъ, то можно сказать, что отдѣльнымъ департаментамъ совѣта въ этихъ случаяхъ in corpore представляется починъ, оффиціальная инициатива въ законодательныхъ вопросахъ; *косвенно* въ качествѣ членовъ департаментовъ участвуютъ въ возбужденіи новыхъ законодательныхъ вопросовъ и отдѣльные члены государственнаго совѣта. Члены департаментовъ, отъ которыхъ исходитъ починъ въ образованіи особаго совѣщанія по извѣстному законодательному вопросу, могутъ быть назначены Высочайшей волей и въ члены этихъ совѣщаній, участвовать въ составленіи ихъ заключеній по дѣлу, которыя потомъ вносятся на уваженіе тогоже департамента, какой возбудилъ это дѣло (97 и 100 §).

Въ подготовительныхъ комиссіяхъ одинъ изъ членовъ совѣта можетъ быть назначенъ предсѣдателемъ комиссіи, которая составляется изъ чиновъ государственной канцеляріи, членовъ другихъ вѣдомствъ, а также и лицъ, которыя по своимъ знаніямъ и опыту могутъ принести пользу участіемъ въ трудахъ комиссій (101 §). Комиссіи представляютъ въ совѣтъ составленные ими проэкты (104 §), которые разсматриваются, очевидно, въ томъ же департаментѣ, откуда исходилъ починъ въ ихъ образованіи.

Организація этихъ совѣщаній и комиссій въ государственномъ совѣтѣ, члены котораго принимаютъ такое дѣятельное участіе, съ начала до конца, въ возбужденіи и обсужденіи важныхъ законодательныхъ вопросовъ, „коренныхъ частей государственнаго управленія“, не новизна въ государственномъ совѣтѣ. Подобное его право въ Учрежденіи 1901 г. напоминаетъ, предоставленное еще Непремѣнному Совѣту Наказомъ ему право „представлять государю о составленіи особыхъ комиссій для разсмотрѣнія коренныхъ частей государственнаго управленія“. Такого рода право совѣщаній и комиссій поднимаетъ высоко жизненное значеніе законодательныхъ работъ государственнаго совѣта, устанавливаетъ ихъ непосредственную, живую связь съ насущными потребностями общества, требующими настоятельнаго удовлетворенія. Въ особенно важныхъ законодательныхъ работахъ, для которыхъ нуженъ и особенный, энергичный трудъ компетентныхъ въ дѣлѣ лицъ съ государственною мудростью и опытомъ въ обсужденіи и рѣшеніи государственныхъ дѣлъ высшихъ чиновниковъ—членовъ государственнаго совѣта—соединяется всестороннее знаніе свѣдующими людьми истинныхъ нуждъ разнообразнаго населенія обширнаго нашего отечества. Созданіемъ въ составѣ государственнаго совѣта совѣщаній и комиссій изъ свѣдующихъ лицъ сдѣланъ большой шагъ впередъ къ тщатель-

ному и полному изученію всѣхъ отдѣльныхъ сторонъ жизни русскаго народа, своевременному и плодотворному удовлетворенію законодательнымъ путемъ многочисленныхъ и сложныхъ запросовъ русской общественной жизни. Сложныя и трудныя задачи культурнаго развитія страны, вытекающія изъ нуждъ ея населенія въ преобразованіяхъ по разнымъ частямъ управленія и важнаго современнаго положенія Россіи среди другихъ государствъ Запада и Востока, требуютъ неустанной и безпрерывной работы высшаго законодательнаго и правительственнаго учрежденія въ русскомъ государствѣ—государственнаго совѣта. Поэтому—то вмѣстѣ съ расширеніемъ его состава значительно увеличены компетентность государственнаго совѣта и контроль его надъ государственными финансами. Развитіе законодательныхъ работъ совѣта вызываетъ частыя изданія новыхъ законовъ, пополненіе ими свода законовъ и безпрерывное накопленіе законодательныхъ актовъ, входящихъ въ полное собраніе законовъ. Отсюда понятна усиленная дѣятельность государственнаго секретаря въ государственномъ совѣтѣ и его особенное вліяніе не только на дѣлопроизводство въ государственной канцеляріи, но, отчасти, и на всю дѣятельность самого совѣта. Благодаря малочисленности членовъ совѣта и его департаментовъ и рѣдкимъ засѣданіямъ въ нихъ и общихъ собраніяхъ государственнаго совѣта масса законодательныхъ работъ падаетъ на государственную канцелярію во главѣ съ государственнымъ секретаремъ. Учрежденіе 1901 г. закрѣпляетъ за государственнымъ совѣтомъ вѣковое значеніе законосовѣщательнаго и высшаго правительственнаго установленія въ государственномъ управленіи, отдѣляя судебныя дѣла въ особое присутствіе при совѣтѣ, гдѣ предварительно разсматриваются жалобы на опредѣленія департаментовъ правительствующаго сената. Заключенія этого присутствія, послѣ Высочайшаго ихъ утвержденія, поступаютъ въ общее собраніе сената, такъ что самъ совѣтъ уже

не вѣдаетъ судебныхъ дѣлъ. Такимъ образомъ, Учрежденіе государственнаго совѣта 1901 года, не измѣняя главнаго законосовѣщательнаго его характера въ высшемъ государственномъ управленіи, ввело въ организацію совѣта много важныхъ нововведеній, значительно пополнило составъ совѣта новыми членами, а его компетентность новыми дѣлами, расширило власть министровъ въ совѣтѣ, усилило законодательное значеніе департаментовъ и косвенно ихъ членовъ, сильно увеличило предоставленіемъ права оффиціальной иниціативы закона вліяніе на дѣла въ совѣтѣ государственнаго секретаря и упорядочило все теченіе дѣлъ въ совѣтѣ и государственной канцеляріи.



Замѣченныя опечатки.

Стран.	Строка.	Напечатано.	Слѣдуетъ читать.
26	2 сверху.	измѣнять	измѣрять
35	12 „	необрежность	небрежность
38	2 снизу.	ставшія	ставшая
48	8 сверху.	однородноми.	однородними
57	3 снизу.	должно установить.	долженъ установить
76	15 „	нетребующія	не требующія
95	1 сверху.	обсуждавшихся	обсуждавшійся
97	9 „	отличавшееся	отличавшагося
97	5 снизу.	поверхности	поверхностности
107	7 „	въ которомъ	съ которымъ
108	6 сверху.	переходитъ	переходить
113	10 „	тѣ	всѣ
135	13 „	кодификаціоная	кодификаціонная
136	1 „	отдѣленію	отдѣленіе
139	21 „	энономіи	экономіи
144	2 снизу,	разъѣловъ	раздѣловъ
153	10 „	доходъ	доходѣ
154	9 „	уваженіе	усмотрѣніе
161	9 „	лацамъ	лицамъ

Въ оглавленіи опечатки: III стр. 1 строка напечатано I. надо читать VII—XI. 4-я строка сверху вмѣсто глява—глава, на IV стр.—10 строка сверху напечатано Ноколая—надо читать Николая, на V стр. 1 строка снизу 1 марта, надо читать 30 марта. Тоже опечатка въ заголовкѣ. 2 строка снизу напечатано бластояніе надо читать благосостояніе. на 9—вмѣсто Имиератора—Императора.

